

# Der Pflichtlagervertrag

DISSERTATION

der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät  
der Universität Zürich

zur Erlangung der Würde eines Doktors beider Rechte  
vorgelegt von

MARKUS REDLI  
von Zürich und Unteriberg

genehmigt auf Antrag von  
Herrn Prof. Dr. J. G. Lautner

1953



# Der Pflichtlagervertrag

DISSERTATION

der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät  
der Universität Zürich

zur Erlangung der Würde eines Doktors beider Rechte  
vorgelegt von

MARKUS REDLI  
von Zürich und Unteriberg

genehmigt auf Antrag von  
Herrn Prof. Dr. J. G. Lautner

Die Arbeit ist für den Druck auf den  
Stand von Herbst 1953 ergänzt worden

1953 Buchdruckerei Gasser & Co., Rapperswil



Die Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät gestattet hierdurch die Drucklegung vorliegender Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

Der Dekan:  
Prof. Dr. W. Bickel.

# INHALTSVERZEICHNIS

|                                                                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Einleitung . . . . .                                                                                                                                  | 9   |
| I. Die Anfänge der Pflichtlagerhaltung (Getreidegesetz) . . . . .                                                                                     | 17  |
| II. Die Pflichtlagerhaltung gemäß Bundesgesetz vom 1. April 1938 über die<br>Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern . . . . . | 26  |
| III. Der Pflichtlagervertrag . . . . .                                                                                                                | 43  |
| A. Begriff und Entstehung des Pflichtlagervertrages . . . . .                                                                                         | 43  |
| 1. Die Vertragsparteien . . . . .                                                                                                                     | 43  |
| 2. Der Gegenstand des Pflichtlagervertrages . . . . .                                                                                                 | 46  |
| a) Die Art der Ware . . . . .                                                                                                                         | 47  |
| b) Die Menge der Ware (Der Umfang des Pflichtlagers) . . . . .                                                                                        | 49  |
| c) Die Qualität der Ware . . . . .                                                                                                                    | 51  |
| d) Der Lagerort . . . . .                                                                                                                             | 52  |
| 3. Die Form des Pflichtlagervertrages . . . . .                                                                                                       | 56  |
| 4. Die Entstehung des Pflichtlagervertrages . . . . .                                                                                                 | 56  |
| 5. Die Rechtsnatur des Pflichtlagervertrages . . . . .                                                                                                | 57  |
| B. Die Wirkungen des Pflichtlagervertrages . . . . .                                                                                                  | 61  |
| 1. Die Pflichten der Firma (des Lagerpflichtigen) . . . . .                                                                                           | 61  |
| a) Die Pflicht zur Anlegung des Pflichtlagers . . . . .                                                                                               | 61  |
| b) Die Pflicht zur ununterbrochenen Lagerhaltung . . . . .                                                                                            | 62  |
| c) Die Pflicht zur sachgemäßen Lagerung, Besorgung, Auswechs-<br>lung und Beaufsichtigung . . . . .                                                   | 65  |
| d) Die Tragung von Kosten und Gefahr . . . . .                                                                                                        | 66  |
| e) Die Versicherungspflicht . . . . .                                                                                                                 | 67  |
| f) Die Buchführungs- und Meldepflicht . . . . .                                                                                                       | 70  |
| g) Die Pflicht zur Beteiligung an der Auswechslung bundeseigener<br>Pflichtlager . . . . .                                                            | 73  |
| h) Die Pflicht zur Beteiligung an Maßnahmen zur gewinn- und<br>verlustlosen Liquidation der Pflichtlager (Garantiefonds) . . . . .                    | 76  |
| 2. Die Ansprüche der Firma . . . . .                                                                                                                  | 87  |
| a) Der Anspruch auf Beilehnung des Pflichtlagers . . . . .                                                                                            | 87  |
| b) Der Anspruch auf Deckung unversicherbarer Risiken durch den<br>Bund . . . . .                                                                      | 96  |
| c) Der Anspruch auf steuerliche Erleichterungen . . . . .                                                                                             | 100 |
| d) Der Anspruch auf Gewährleistung des Eigenverbrauchs der<br>Pflichtlager im Falle einer Bewirtschaftung . . . . .                                   | 104 |
| 3. Die Rechtsstellung des Bundes . . . . .                                                                                                            | 106 |
| a) Im allgemeinen . . . . .                                                                                                                           | 106 |
| b) Das Kontrollrecht . . . . .                                                                                                                        | 107 |
| c) Das Recht zur Auferlegung von Konventionalstrafen . . . . .                                                                                        | 110 |
| d) Das Aussonderungsrecht . . . . .                                                                                                                   | 113 |
| e) Das Recht zur Verweigerung und zum Entzug von Einfuhr-<br>bewilligungen bzw. zur Sperrung von Kontingenten . . . . .                               | 116 |
| 4. Die Rechtsstellung der Kontrollstelle . . . . .                                                                                                    | 117 |
| 5. Die Rechtsstellung der belehnenden Bank . . . . .                                                                                                  | 118 |
| 6. Die Erledigung von Streitigkeiten aus dem Pflichtlagervertrag . . . . .                                                                            | 121 |
| C. Die Auflösung des Pflichtlagervertrages . . . . .                                                                                                  | 122 |
| 1. Der Zeitablauf . . . . .                                                                                                                           | 123 |
| 2. Die Kündigung . . . . .                                                                                                                            | 124 |
| 3. Die generelle Aufhebung der Lagerhaltungspflicht . . . . .                                                                                         | 125 |
| 4. Außerordentliche Gründe für die Auflösung des Pflichtlagerver-<br>trages . . . . .                                                                 | 127 |
| Anhang: Pflichtvertrag Typ VII (Normalvertrag) . . . . .                                                                                              | 128 |
| Vertrag über die Vorratshaltung an Speisefetten und Speiseölen . . . . .                                                                              | 132 |



Digitized by the Internet Archive  
in 2026

## Verzeichnis der Abkürzungen

|                        |                                                                                                                                                                   |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| aaO.                   | am angegebenen Ort                                                                                                                                                |
| Abt.                   | Abteilung                                                                                                                                                         |
| Anm.                   | Anmerkung                                                                                                                                                         |
| ao.                    | außerordentlich (ao. Vollmachten)                                                                                                                                 |
| AS.                    | Amtliche Sammlung                                                                                                                                                 |
| AV                     | (Eidg.) Alkoholverwaltung                                                                                                                                         |
| BB                     | Bundesbeschuß                                                                                                                                                     |
| BBl.                   | Bundesblatt                                                                                                                                                       |
| Ber.                   | Bericht                                                                                                                                                           |
| BG                     | Bundesgesetz                                                                                                                                                      |
| BGE                    | Entscheide des Schweizerischen Bundesgerichts, amtliche Sammlung                                                                                                  |
| Botsch.                | Botschaft                                                                                                                                                         |
| BR.                    | Bundesrat                                                                                                                                                         |
| BRB                    | Bundesratsbeschuß                                                                                                                                                 |
| BS.                    | bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848—1947                                                                                                  |
| Bull.                  | Bulletin                                                                                                                                                          |
| BV                     | Bundesverfassung der Schweiz. Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874                                                                                                  |
| BVslg.                 | Bundesversammlung                                                                                                                                                 |
| Diss.                  | Dissertation                                                                                                                                                      |
| Delegierter, DWL       | Delegierter (des Bundesrates) für wirtschaftliche Landesverteidigung                                                                                              |
| EFZD                   | Eidg. Finanz- und Zolldepartement                                                                                                                                 |
| EGV                    | Eidg. Getreideverwaltung                                                                                                                                          |
| EMD                    | Eidg. Militärdepartement                                                                                                                                          |
| EMPA                   | Eidg. Materialprüfungsanstalt                                                                                                                                     |
| EPK                    | Eidg. Preiskontrollstelle                                                                                                                                         |
| ETH                    | Eidg. Technische Hochschule                                                                                                                                       |
| EVD                    | Eidg. Volkswirtschaftsdepartement                                                                                                                                 |
| EZK                    | Eidg. Zentralstelle für Kriegswirtschaft                                                                                                                          |
| Gesch. Ber.            | Geschäftsbericht                                                                                                                                                  |
| GGF                    | Schweiz. Genossenschaft für Getreide und Futtermittel                                                                                                             |
| Gst.                   | Generalstab                                                                                                                                                       |
| Jg.                    | Jahrgang                                                                                                                                                          |
| KEA                    | (Eidg.) Kriegs-Ernährungs-Amt                                                                                                                                     |
| KIAA                   | (Eidg.) Kriegs-Industrie- und -Arbeits-Amt                                                                                                                        |
| kriegsw.               | kriegswirtschaftlich                                                                                                                                              |
| KW                     | Kriegswirtschaft                                                                                                                                                  |
| Lit.                   | Literatur                                                                                                                                                         |
| Mil. Ztg.              | Militärzeitung                                                                                                                                                    |
| Neutr. Ber. BR.        | Berichte des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 getroffenen Maßnahmen (Neutralitätsbericht) |
| NR.; NatR.             | Nationalrat                                                                                                                                                       |
| NZZ                    | Neue Zürcher Zeitung                                                                                                                                              |
| OG                     | BG vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (BS. III. 531)                                                                              |
| OKK                    | (Eidg.) Oberkriegskommissariat                                                                                                                                    |
| OR                     | BG vom 30. März 1911/18. Dezember 1936 betreffend die Ergänzung des Zivilgesetzbuches (Obligationenrecht) [BS. II. 199]                                           |
| OZD                    | (Eidg.) Oberzolldirektion                                                                                                                                         |
| Prot.                  | Protokoll                                                                                                                                                         |
| Ref.                   | Referat                                                                                                                                                           |
| SA.                    | Separatabdruck                                                                                                                                                    |
| SAEZK                  | (Hefte der) Schriftenreihe des Aufklärungsdienstes der Eidg. Zentralstelle für Kriegswirtschaft                                                                   |
| SchKG                  | BG vom 11. April 1889/28. September 1949 über Schuldbetreibung und Konkurs (BS. III. 3)                                                                           |
| Schweiz. Jur. Kart.    | Schweizerische Juristische Kartothek, Genf                                                                                                                        |
| SHAB                   | Schweiz. Handelsamtsblatt                                                                                                                                         |
| SJZ                    | Schweizerische Juristen-Zeitung, Zürich                                                                                                                           |
| Sten. Bull. NR. (StR.) | Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat (Ständerat)                                                                                |

|                 |                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| TSL             | Treuhandstelle der Schweiz. Lebensmittelimporteure                                                                                                                                               |
| TSZ             | Treuhandstelle der Schweiz. Zuckerimporteure                                                                                                                                                     |
| VDG             | BG vom 11. Juni 1928 über die eidg. Verwaltungs- und Disziplinarrechtspflege (aufgehoben auf den 1. Januar 1945 durch das BG vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege) |
| Vet. Amt        | (Eidg.) Veterinäramt                                                                                                                                                                             |
| Vfg             | Verfügung                                                                                                                                                                                        |
| VO              | Verordnung                                                                                                                                                                                       |
| Vollm. Ber. BR. | Berichte des Bundesrates an die Bundesversammlung über die auf Grund der ao. Vollmachten ergriffenen Maßnahmen (Vollmachtenbericht)                                                              |
| VSS             | Verein Schweizerischer Schmierölimporteure                                                                                                                                                       |
| VV              | Vollziehungsverordnung                                                                                                                                                                           |
| ZGB             | Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (BS. II/3)                                                                                                                                 |
| ZSR             | Zeitschrift für schweizerisches Recht, Basel                                                                                                                                                     |
| Ztg.            | Zeitung                                                                                                                                                                                          |
| Z.              | Ziffer                                                                                                                                                                                           |
| ZBJV            | Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins                                                                                                                                                       |

### Bemerkungen zur Zitierweise

In den Zitaten von Artikeln (Paragraphen, Ziffern) bezeichnen die r ö m i s c h e n Zahlen den Absatz.

Soweit den Namen von Autoren Amts- oder militärische Gradbezeichnungen beigefügt sind, beziehen sich diese auf die von ihnen im Zeitpunkte des Erscheinens des Schriftwerkes (zur Zeit des Vortrages, des Votums usw.) innegehabten Funktionen bzw. den damals bekleideten Grad.





## EINLEITUNG

Vorsorgliche Maßnahmen wehrwirtschaftlicher Natur bilden heute einen unerläßlichen Bestandteil der Landesverteidigung<sup>1</sup>. Selbst ein Land, das geographisch außerhalb jeder mutmaßlichen militärischen Gefahrenzone zu liegen scheint, könnte nicht darauf verzichten, wenn es für den Lebensunterhalt der Bevölkerung und die Inangahaltung seiner Wirtschaft auf Zufuhren angewiesen ist. Im Zeitalter des «totalen Krieges» gelangt nicht nur die militärische Streitkraft, sondern die ganze staatliche Macht zum Einsatz<sup>2</sup>. Es geht angesichts der Wandlung des «Kriegsstiles» im 20. Jahrhundert auch nicht, oder nicht allein mehr darum, den Feind auf dem Schlachtfelde zu schlagen; zur Schonung der eigenen Truppen oder als letzter Ausweg zur Erringung des

<sup>1</sup>) Vgl. dazu die Botsch. BR. über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern, BBl. 1937/III, 285 f., und über die Maßnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität, BBl. 1939/II, 214; ferner aus zahlreichen Publikationen: A. Steinmann, Kriegswirtschaftliche Vorbereitungen, Neue Schweizer Rundschau, 1935, 604 ff.; ders., Landesverteidigung und nationale Wirtschaft in ihrer Wechselbeziehung, in «Wehr und Waffen», 102 ff.; G. Daeniker, Bereitschaft zur Landesverteidigung, Schweiz. Monatshefte, XVI. Jg. (1936/37), 75; P. Keller, Kriegswirtschaft, Allg. Schweiz. Mil. Ztg. Jg. 82 (1936), 665 ff.; S. Streiff, Wirtschaftliche Kriegsvorsorge, SA. aus der «Schweizer Monatsschrift für Offiziere aller Waffen», 5 ff.; E. Schorer, Principes d'économie de guerre, 24; E. Frymann, Schweiz. Wehr- und Kriegswirtschaft, Diss. Bern 1938, 39 ff. R. E. Fierz, Materielle Rüstungen, Vortrag 21. 1. 1938, Ref. NZZ v. 15. 2. 1938; P. Renggli, Aufgaben und Organisation der schweiz. Kriegswirtschaft, in Nr. 34 der Schriften des Zentralverbandes schweiz. Arbeitgeber-Organisationen, 5 f.; E. Schmid, Die Ernährungswirtschaft der Schweiz als Problem der wirtschaftlichen Kriegsvorsorge, Diss. Bern 1942, 34; H. Iselin, Unsere Landesverteidigung und ihre Anforderungen an unsere Volkswirtschaft, Vortrag 12. 4. 1949, 31 ff.; B.R. W. Stampfli, Geleitwort zum Bericht des EVD über die Schweiz. Kriegswirtschaft 1939/1948; G. Rutishauser, Versorgungsfragen, Vortrag 14. 5. 1950, Ref. «Der Fourier», XXIII. Jg. Nr. 7, 145 ff.; L. de Montmollin, La démocratie et sa défense: Le problème militaire, Vortrag 19. 2. 1950, publ. in «Die Freiheit ist nicht umsonst», 122; 129 f.; A. Muggli, Wehrhafte Demokratie: Das wirtschaftlich-soziale Problem, Vortrag 19. 2. 1950, publ. in «Die Freiheit ist nicht umsonst», 99 ff.; B.R. Ph. Etter, Geleitwort zur Sondernummer «Unsere Landesverteidigung in geistiger, militärischer und wirtschaftlicher Sicht», Civitas, Monatsschrift des Schweiz. Studentenvereins, 1952, Nr. 7. Vgl. außerdem «Truppenführung», Allgemeine Vorschriften der schweiz. Armee, 1951, Ziff. 2.

<sup>2</sup>) In diesem Sinne P. Renggli, aaO., 5 f.: «Der totale Krieg umfaßt das ganze Volk bis zum hintersten Bürger und das gesamte Staatsgebiet bis zum letzten Quadratkilometer.» Vgl. ferner P. H. Schmidt, Weltwirtschaft und Kriegswirtschaft, Vortrag gehalten in den staatsbürgerlichen Kursen St. Gallen am 1. 2. 1915; E. Bircher, Die militärpolitische Lage der Schweiz, 15; 24; P. Keller, aaO., 665; S. Streiff, aaO., 7; 11; 49; E. Schorer, aaO., 4; H. Zoppi, Kriegsbereitschaft und Kriegsgenügen, Schweiz. Monatshefte XVI. Jg. (1936/37), 564 f.; NatR. Gysler, Sten. Bull. NR. 1937, 875; StR. Weber, Sten. Bull., StR. 1938, 10. Vgl. ferner zu diesen und den folgenden Ausführungen E. Frymann, aaO., 31 ff.; Das Wesen des Wirtschaftskrieges, Sonderbericht der Konjunkturforschungsstelle, 1939, Nr. 26; W. Hauser, die kriegswirtschaftliche Gesetzgebung des Bundes, ZBJV, Bd. 76 (1940), 257; G. Keller, Wirtschaft und Krieg, 50; O. Frey, Die Lage der Schweiz im zweiten Weltkrieg, 5 ff.; A. Vaudaux, Blockade und Gegenblockade, Diss. Basel 1944, 15 f.; L. de Montmollin, aaO., 122; 127 f.; A. Muggli, aaO., 97.

Sieges soll seine Erschöpfung durch den Einsatz wirtschaftlicher Druck- und Kampfmittel herbeigeführt werden. Daß der Wirtschaftskrieg dabei auch lebenswichtige Interessen der am Waffengang nicht beteiligten Neutralen verletzt<sup>3</sup>, hindert die kriegführenden Parteien nicht, ihn rigoros und mit letzter Konsequenz zu führen<sup>4</sup>.

Unter solchen Verhältnissen erscheint die Lage der Schweiz ganz besonders prekär. Als kleines, gebirgiges Binnenland im Herzen des auch nach zwei furchtbaren Weltkriegen nicht zur Ruhe und zu friedlicher Entwicklung gekommenen Europa, ohne direkten Zugang zum Meer und arm an natürlichen Bodenschätzen, ist sie auf Gedeih und Verderben mit der Weltwirtschaft verbunden<sup>5</sup>. In Friedenszeiten stammen 45 bis 50 % der in der Schweiz konsumierten Nahrungsmittel (kalorienmäßig berechnet) aus dem Ausland<sup>6</sup>. Noch

<sup>3</sup>) Kein Geringerer als der spätere britische Premierminister, Winston Churchill, verkündete kurz nach Ausbruch des ersten Weltkrieges, damals in seiner Eigenschaft als Marineminister: «Wir werden auch den letzten Neutralen zwingen, an die Seite des Dreierverbandes zu treten» (Politisches Jahrbuch 1915, 551). Ueber die Verletzung der Interessen neutraler Staaten durch den Wirtschaftskrieg vgl. P. H. Schmidt, aaO., 9; T. Geering, Handel und Industrie der Schweiz unter dem Einfluß des Weltkrieges, 11 ff.; J. Ruchti, Geschichte der Schweiz während des Weltkrieges 1914–1919, Bd. II, 33 ff.; S. Streiff, aaO., 43 ff.; Berichte des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins über Handel und Industrie der Schweiz in den Jahren 1941, 24 f.; 1944, 10 ff.; A. Vaudaux, aaO., 9; H. E. Duttwyler, Der Seekrieg und die Wirtschaftspolitik des neutralen Staates, Diss. Zürich 1945, 11 ff. und die dort angegebene Literatur; H. Schumi, Die rechtliche Organisation der kriegswirtschaftlichen Syndikate, Diss. Zürich 1945, 3; O. Zipfel, La Svizzera ed i problemi economici della difesa, SA. aus «Economia Internazionale», Bd. IV, Nr. 2, 9. Vor Ausbruch des zweiten Weltkrieges wurde vielfach die Ansicht vertreten, es werde in einem künftigen Krieg überhaupt keine Neutralen mehr geben, weil dies aus wirtschaftlichen Gründen nicht möglich sei; vgl. darüber E. Schmid, aaO., 70.

<sup>4</sup>) Zum Wirtschaftskrieg, über den seit dem deutsch-französischen Krieg 1870/71 zahlreiche Abhandlungen erschienen sind, vgl. P. H. Schmidt, aaO., 8 f.; J. Ruchti, aaO., 3 ff.; E. Bircher, aaO., 15 f.; 24; P. Keller, aaO., 673; S. Streiff, aaO., 43 f.; C. Rothe, Wirtschaftskrieg und Kriegswirtschaft, 16; E. Frymann, aaO., 24; W. Hauser, aaO., 257 f.; G. Keller, aaO., 50; C. Koechlin, Die Schweiz im heutigen Wirtschaftskrieg, Vortrag gehalten vor dem Basler Handels- und Industrieverein am 25. 9. 1940; A. Vaudaux, aaO., 15 ff., Interessante Einblicke in die Verhältnisse während des zweiten Weltkrieges vermittelt E. Feißt, Wie hat die Schweiz ihr Kriegsernährungs-Problem gelöst?, SAEZK Heft 11. Vgl. ferner die umfassende Darstellung in «Die Schweizerische Kriegswirtschaft 1939/1948», 54 ff.

<sup>5</sup>) Vgl. A. Jöhr, Die Volkswirtschaft der Schweiz im Kriegsfall, 120 ff.; H. Sieveking, Schweiz. Kriegswirtschaft, 1 ff.; J. Käppeli/M. Riesen, Die Lebensmittelversorgung der Schweiz unter dem Einfluß des Weltkrieges von 1914 bis 1922, Landw. Jahrbuch der Schweiz, 1926, 6; 11 f., T. Geering, aaO., 15 ff.; J. Ruchti, aaO., 3; A. Steinmann, kriegswirtschaftliche Vorbereitungen, 609 f.; E. Schorer, aaO., 8 ff.; S. Streiff, aaO., 15 ff.; ders., Schweiz. Wehrwirtschaft, SA. aus Schweizer Monatsschrift für Offiziere aller Waffen, 16; E. Frymann, aaO., 71 ff.; P. Renggli, aaO., 5 ff.; W. Hauser, aaO., 258; G. Keller, aaO., 48 f.; A. Vaudaux, aaO., 55 ff.; E. Seiler, Das Schweizervolk und seine Wirtschaft, 68 f.; A. Muggli, aaO., 98 ff.; O. Zipfel, aaO., 7.

<sup>6</sup>) Die Schätzung dieser Quoten in der gesamten Ernährungswirtschaft wird seit Jahrzehnten vom Schweizerischen Bauernsekretariat vorgenommen (vgl. Statistische Erhebungen und Schätzungen auf dem Gebiete der Landwirtschaft). Es stützt sich dabei einerseits auf die Erhebungen der OZD und die von der EGV, der AV und dem Eidg. Vet. Amt gesammelten Unterlagen, teils auf eigene Erhebungen über den Umfang der einheimischen Produktion.

Angaben über den prozentualen Anteil der in- und ausländischen Produktion an der Lebensmittelversorgung der Schweiz enthalten ferner: J. Käppeli/M. Riesen, aaO., 11; Wochenbericht des Instituts für Konjunkturforschung an der ETH v. 10. 8. 1939; G. Keller, aaO., 50; A. Fleisch, Ernährungsprobleme in Mangelzeiten, 31 ff.; A. Muggli, aaO., 98. Während nach dem Bericht des Instituts für Konjunkturforschung und G. Keller die Selbstversorgung vor Ausbruch des zweiten Weltkrieges 47 % betrug, deckte nach A. Fleisch die einheimische Produktion 52 % des schweizerischen Kalorienbedarfs.

ungünstiger ist das Verhältnis in bezug auf die industriellen Roh- und Hilfsstoffe, da die Einfuhr zum Teil 100 % des Bedarfes (Kohle, Eisen, Stahl, Metalle, Kautschuk, Textilrohstoffe, flüssige Treib- und Brennstoffe, chemische Rohstoffe usw.) zu decken hat. Nach der Handelsstatistik betrug der Import <sup>7)</sup>:

| Jahr | Lebens- und Futtermittel |                  | Rohstoffe und Fabrikate |                  |
|------|--------------------------|------------------|-------------------------|------------------|
|      | Wagon à 10 t             | Wert in 1000 Fr. | Wagon à 10 t            | Wert in 1000 Fr. |
| 1937 | 174 692                  | 484 605          | 623 825                 | 1 322 562        |
| 1938 | 171 061                  | 445 909          | 577 390                 | 1 160 994        |
| 1947 | 158 386                  | 1 424 676        | 628 564                 | 3 395 340        |
| 1948 | 163 584                  | 1 551 487        | 696 018                 | 3 447 408        |
| 1951 | 174 217                  | 1 353 640        | 852 089                 | 4 561 890        |
| 1952 | 150 997                  | 1 198 726        | 763 868                 | 4 006 956        |

Die Bezahlung aller dieser Einfuhren ist nur möglich durch Gegenleistungen wie Warenlieferungen, Fremdenverkehr, Kapital- und Versicherungsgeschäft, Transitverkehr usw. Der Exportindustrie und dem Exporthandel, dem sichtbaren wie dem unsichtbaren, kommt damit für die schweizerische Wirtschaft eine überragende Bedeutung zu <sup>8)</sup>.

Angesichts der starken Importabhängigkeit der Schweiz drängen sich sogar für Friedenszeiten gewisse vorsorgliche Maßnahmen auf. In den letzten Jahren kam es verschiedentlich vor, daß ausgedehnte Streiks in den Verschifungs- und Umladehäfen, länger dauernde Niederwasserperioden des Rheins, oder auch bloß der Ausfall eines einzigen bedeutenden Lieferanten <sup>9)</sup> bereits zu Verknappungserscheinungen auf dem einheimischen Markte führten. Von geradezu lebensentscheidender Bedeutung aber werden solche Vorkehren für den Fall des Krieges, und zwar auch, oder sogar dann, wenn es der Schweiz gelingt, ihre Neutralität zu behaupten. Während sie nämlich im Kriegsfall unter Umständen mit militärischer und wirtschaftlicher Hilfe von Verbündeten rechnen könnte, ist sie als neutraler Staat im Kriegsgeschehen weitgehend auf sich allein angewiesen <sup>10)</sup>. Auf Glücksfälle oder Gnadenfristen wie zu Beginn des

Ueber das mengenmäßige Verhältnis zwischen Inlandproduktion und Import bei einzelnen Waren geben u.a. folgende Autoren Aufschluß:

A. Jöhr, aaO., 130 ff.; H. Sieveking, aaO., 1 ff.; O. Howald, Landwirtschaft, im Handbuch der Schweiz. Volkswirtschaft, II, 105; D. Schmidt, Werden wir den Krieg ohne Hunger überstehen?, 8 ff.; A. Schär, Die Fettwirtschaft der Schweiz im Kriege, SAEZK Heft 10, 50 f. Vgl. auch die vom Verfasser zusammengestellten, in der Sonderbeilage der Schweiz. Illustrierten Zeitung Nr. 47 v. 22. 11. 1950 veröffentlichten Zahlen.

<sup>7)</sup> Für die nachstehende Tabelle wurden nach Möglichkeit Jahre mit einigermaßen regulären Einfuhren, ohne Nachholbedarf und Kriegsvorratsbeschaffung, ausgewählt.

<sup>8)</sup> T. Geering und R. Hotz, Wirtschaftskunde der Schweiz, 84 ff., stellen sehr zutreffend fest: «Es gibt kaum ein Land, dessen Volkswirtschaft mit dem Weltmarkt inniger verbunden und so sehr von ihm abhängig ist wie unser kleines Binnenland». Vgl. ferner A. Jöhr, aaO., 120 ff.; J. Käppeli/M. Riesen, aaO., 6 ff.; 4 Jahre wirtschaftliche Landesverteidigung, SAEZK Heft 4, 28 f.; A. Vaudaux, aaO., 55 ff.; 59 ff.; E. Seiler, aaO., 84 ff.

<sup>9)</sup> So sah sich beispielsweise der Delegierte für wirtschaftliche Landesverteidigung, als anfangs Juni 1949 die Zuckerraffinerie von St. Louis in Frankreich zufolge Zerspringens einer Zentrifuge ihren Betrieb und damit ihre Lieferungen während einiger Wochen einstellen mußte, genötigt, zur Aufrechterhaltung der Konsumentenversorgung einen Teil der Pflichtlager verschiedener Firmen der welschen Schweiz freizugeben.

<sup>10)</sup> E. Schmid, aaO., 70. Vgl. ferner auch S. Streiff, Wirtschaftliche Kriegsvorsorge, 5 ff.; O. Zippel, aaO., 9.

ersten und des zweiten Weltkrieges — dort das während acht Monaten offene Tor im Süden, hier während einer fast ebenso langen «drôle de guerre» Importmöglichkeiten über nahezu alle Zufuhrtrouten — ist kein Verlaß. In einem neuen Kampf der Großmächte, der nicht um lokaler Ziele, sondern um der Beherrschung von Kontinenten, wenn nicht des ganzen Erdballes willen ausgetragen würde, wäre die staatliche Existenz der Schweiz schwerster Bedrohung ausgesetzt. Sie müßte dabei gar nicht sofort in Kampfhandlungen einbezogen werden. Jeder mögliche Gegner wird sich nämlich überlegen, ob sich der Aufwand an Truppen und Kriegsmaterial lohnt, um ein gut verteidigtes und durch die Geländebeziehungen für den Abwehrkampf begünstigtes Land<sup>11</sup> zu überwinden, dessen Wirtschaft und Vorräte ihm doch nicht intakt in die Hände fallen würden, seine Machtmittel somit nicht erheblich zu vermehren vermöchten<sup>12</sup>. Es ist deshalb ebenso gut denkbar, daß der Gegner zunächst versuchen würde, den schweizerischen Widerstandswillen durch wirtschaftliche Abschnürung zu brechen. Ihn auf diese Weise zum Ziele kommen zu lassen, wäre für die älteste Demokratie Europas, die den Kampf um die Freiheit nie scheute, schimpflich und schmachvoll. Nicht nur die militärische Landesverteidigung bedarf schon im Frieden dauernder Förderung; auch die wirtschaftlichen Maßnahmen sind von langer Hand zu planen und sorgfältig vorzubereiten<sup>13</sup>. «Es muß mit eindringlicher Deutlichkeit gesagt werden» — schrieb Oberst i. Gst. A. Steinmann schon im Jahre 1935 — «daß alle Anstrengungen für Ausbildung, Ausrüstung und Bewaffnung unserer Armee und für das Kriegsgenügen sinn- und nutzlos und Vortäuschung getroffener Sicherheiten sind, wenn nicht ernsthafte Anordnungen zur Mobilisierung der Wirtschaft rechtzeitig und ausreichend dafür sorgen, daß die Belieferung der Armee mit Kampfmateriel und Ersatz, sowie die Kontinuität im Lebensunterhalt von Heer und Bevölkerung für die Dauer der Grenzbesetzung oder eines Feldzuges gewährleistet sind»<sup>14</sup>.

Es mag in diesem Zusammenhang die Frage aufgeworfen werden, warum die Schweiz angesichts ihrer wehrwirtschaftlich so ungünstigen Lage sich nicht konsequent zu einer vermehrten Selbstversorgung entschließt. Abgesehen davon, daß sie in vielen industriellen Rohstoffen mangels eigener Bodenschätze trotz allem dauernd auf Zufuhren angewiesen bliebe, müßte eine Politik der Autarkie in den andern Bereichen der Wirtschaft unabsehbaren Schaden verursachen und das Land der Verarmung entgegenführen<sup>15</sup>. Seit dem Beginn

<sup>11</sup>) Vgl. hierüber E. Schumacher, Die Schweiz kann sich verteidigen, in «Wehr und Waffen», 39 f.; K. Brunner, Zur militärpolitischen Lage der Schweiz, Neue Schweizer Rundschau, 1935, 576; O. Frey aaO., 20; H. Iselin, aaO., 16 f.; H. Frick, Die Schweiz als strategisches Problem, Kultur- und Staatswissenschaftliche Schriften der ETH, 56; 59; S. Gonard, Les constantes de notre défense nationale, Civitas 1952, Nr. 7, 403 ff.; F. Nager, Zur militärpolitischen Lage der Schweiz, ebd., 397; L. de Montmollin, aaO., 134 ff.

<sup>12</sup>) A. Muggli, aaO., 103; F. Nager, aaO., 397.

<sup>13</sup>) A. Jöhr sagt am Schlusse des Vorwortes zu seiner oben erwähnten Schrift (aaO., 3): «Die Vorsorge für den Fall eines Krieges ist in einem Lande von der verkehrsgeographischen, volkswirtschaftlichen und politischen Lage der Schweiz eine Angelegenheit von so hohem Ernst, daß sie ebensosehr die Aufmerksamkeit aller Behörden, aller Leiter von industriellen Unternehmungen, Banken und Handelshäusern verdient wie der militärischen Kreise.» Noch konkreter fordert E. Frymann (aaO., 108): «Es ist ein eigentlicher Organisationsplan für die Bereithaltung, die Beschaffung und Verteilung der für die Durchführung des Krieges und für das Leben der Bevölkerung erforderlichen Rohstoffe und Nahrungsmittel, sowie für die Umstellung der Wirtschaft auf die besonderen Bedürfnisse des Krieges aufzustellen». Vgl. ferner: S. Streiff, Wirtschaftliche Kriegsvorsorge, 7 ff.; G. Keller, aaO., 10 ff.; E. Schmid, aaO., 34; O. Zipfel, Kriegswirtschaftliche Vorbereitungen, Vortrag 23. 1 und 25. 10. 1950, publ. in Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 86. Jg. (1950), 478.

<sup>14</sup>) A. Steinmann, Landesverteidigung und nationale Wirtschaft, 110.

<sup>15</sup>) P. Keller (aaO., 666) bemerkt zur Frage einer Autarkiepolitik in der Schweiz: «Jede radikale Wirtschaftspolitik der Selbstgenügsamkeit innerhalb des schweizerischen Wirtschaftsraumes ist ein Unding» und stellt weiter ganz allgemein fest: «Eine Kriegswirtschaftspolitik darf nicht so weit gehen, daß sie eine gegebene Volks-

des Zeitalters der Eisenbahn, dem Ausbau des europäischen Verkehrsnetzes und der Schifffahrt entwickelte sich unter den Völkern ein ungeschriebenes Gesetz der internationalen Arbeitsteilung. Jedes Land wandte sich derjenigen Erzeugungsart zu, die ihm unter den geographischen, klimatischen und ethnischen Voraussetzungen den größten Ertrag abwarf und sich am wirtschaftlichsten erwies<sup>16</sup>. So kam die schweizerische Landwirtschaft von der früher überwiegenden Getreideproduktion ab und spezialisierte sich bis zum Ausbruch des Weltkrieges 1914—1918 mehr und mehr auf Futterbau und Graswirtschaft, denn der Einstandspreis des aus den großen überseeischen Produktionsgebieten offerierten Getreides lag — ungeachtet des langen Transportweges — erheblich tiefer, als wenn es hier angebaut worden wäre<sup>17</sup>. In gleicher Weise kam der einheimische Bergbau mehr und mehr zum Erliegen; die aus dem Ausland eingeführten Eisen, Metalle und Brennstoffe kosteten bedeutend weniger als die im Inland zutage geförderten Mineralien und waren überdies den einheimischen Qualitäten überlegen. Die Rohstoffarmut und die geographische Lage des Landes im Innern des europäischen Kontinentes, die hohe Landfrachten bedingt, drängten die Industrie unwillkürlich auf die Erzeugung hochwertiger Präzisions- und Luxusgüter hin, welche die teuren Transportspesen zu tragen vermögen<sup>18</sup>. Wenn die Schweiz aber exportieren will — und der Export ist der Lebensnerv ihrer Industrie — so muß sie entsprechend dem Grundgesetz des zwischenstaatlichen Handels- und Zahlungsverkehrs ihre Abnehmer ebenfalls berücksichtigen, also importieren. Die Wirtschaft muß an den billigen Preisen des Weltmarktes teilhaben, um überhaupt konkurrenzfähig zu bleiben. Mögen dem ungehinderten zwischenstaatlichen Warenverkehr aus mannigfachen, nicht zuletzt aus kriegsvorsorglichen Gründen gewisse Grenzen gesetzt sein, so hat der Außenhandel doch gerade für die Schweiz eine Bedeutung gewonnen, wie für wenig andere Länder der Erde. Damit bleibt die Verwundbarkeit ihrer Versorgung und die Notwendigkeit einer umfassenden Vorsorge auf allen Gebieten bestehen. Die Kriegswirtschaft ist deshalb rechtlich, personell und materiell so zeitig und derart vorzubereiten, daß sie ihre Tätigkeit nötigenfalls von einem Tag auf den andern aufnehmen kann<sup>19</sup>. Diese Forderung erscheint nicht ungewöhnlich in den gegenwärtigen unruhevollen Zeiten, die dereinst in die Geschichtsbücher unserer Nachfahren als Periode des «kalten Krieges» eingehen werden. Sie wird aber allseits skeptisch beurteilt oder abgelehnt, wenn sich

wirtschaft durch die Belastungen, welche sie schafft, und durch ein Abrücken von den natürlichen und historisch gewordenen Grundlagen zugrunde richtet». Vgl. ferner: J. Käppeli/M. Riesen, aaO., 123; P. Renggli, aaO., 7 ff.; J. Lautner, System des schweizerischen Kriegswirtschaftsrechts, 4 f. und die dort angegebene Literatur.

<sup>16</sup> Zu diesen und den folgenden Ausführungen vgl.: Vier Jahre wirtschaftliche Landesverteidigung, 46 f.; A. Jöhr, aaO., 7 ff.; E. Seiler, aaO., 9 ff.; A. Vaudaux, Die ökonomischen Prinzipien in der kriegswirtschaftlichen Außenhandelspolitik der Schweiz, NZZ Nr. 293 v. 18. 2. 1945.

<sup>17</sup> Vgl. Botsch. BR. betr. die Getreideversorgung des Landes, BBl. 1924/II, 401 ff. Ueber die einseitige Entwicklung der schweizerischen Landwirtschaft nach der Seite der vieh- und milchwirtschaftlichen Produktion hin und die Notwendigkeit der Umstellung vgl. ferner: J. Käppeli/M. Riesen, aaO., 6; O. Howald, aaO., 105; F. T. Wahlen, Der Anbau- und Ernährungsplan, in «Mehr anbauen oder hungern?», Genossenschaftliche Volksbibliothek, Heft Nr. 49; D. Schmidt, aaO., 27 ff.; E. Seiler, aaO., 73 ff.; E. FeiBt, Wirtschaftliches Durchhalten vom agrarpolitischen Standpunkt aus gesehen, Kultur- und Staatswissenschaftliche Schriften, Heft 28, 7; ders., Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben der schweizerischen Agrarpolitik, 2 ff.

<sup>18</sup> A. Jöhr, 120

<sup>19</sup> Vgl. hierzu A. Jöhr, aaO., 3; P. Keller, aaO., 660; A. Steinmann, Landesverteidigung und nationale Wirtschaft, 102; E. Frymann, aaO., 108; A. Muggli, aaO., 104; O. Zipfel, Kriegswirtschaftliche Vorbereitungen, 478. Bei Ausbruch des zweiten Weltkrieges war diese Forderung wenigstens in organisatorischer Hinsicht erfüllt, so daß das EVD am 1. 9. 1939 nur zu verfügen brauchte: «Die am 27. Dezember 1938 aufgestellte kriegswirtschaftliche Organisation des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes tritt am 4. September 1939, 10 Uhr, in Kraft» (AS. 55, 813).

die drohenden Gefahrenwolken am Horizont etwas verziehen und die Spannungen und Gegensätze für einmal überbrückt und aus der Welt geschafft erscheinen. Darum kommt als weitere Aufgabe dazu, die Bürgerschaft den engen Zusammenhang zwischen militärischer und wirtschaftlicher Landesverteidigung stets vor Augen zu halten. Es gilt der weitverbreiteten Auffassung zu begegnen, daß die militärische Rüstung des Landes Schild und Wehr allein sei. *Geistige, wirtschaftliche und militärische Rüstung bilden ein untrennbares Ganzes: sie sind Begriff und Inhalt der Landesverteidigung* <sup>20</sup>.

Unter den zahlreichen Maßnahmen wehrwirtschaftlicher Vorsorge, die sich rechtlich auf das Bundesgesetz vom 1. 4. 1938 über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern (AS. 54, 309) stützen, nimmt die *Vorratshaltung* den ersten Platz ein. Sie ist von gleich überragender Bedeutung für einen Neutralitätsfall mit wirtschaftlicher Abschnürung des Landes wie für den Fall seiner Einbeziehung in kriegerische Verwicklungen.

Im Hinblick auf die geringe Raumtiefe unseres Geländes und die relative Frontnähe unserer Städte und Industriezentren müßte von vornherein auch dann mit einer weitgehenden Lahmlegung der Wirtschaft gerechnet werden, wenn es der Armee gelänge, größere Landesteile von feindlicher Besetzung freizuhalten. Für den Anbau würde es an Arbeitskräften und Hilfsmitteln aller Art mangeln, ganz abgesehen davon, daß vermutlich gerade fruchtbare Zonen des Flachlandes zum Kriegsgebiet würden <sup>21</sup>. Die Möglichkeiten der industriellen Produktion im Landesinnern sind äußerst bescheiden. Die *Anlage großer, möglichst dezentralisierter Vorräte* ist somit die *wichtigste wehrwirtschaftlicher Vorsorge für den Kriegsfall* <sup>22</sup>.

Welche Rolle sie für den bloßen Neutralitätsfall spielt, bedarf keiner näheren Erwägung. Sie ist nicht nur entscheidend für das wirtschaftliche Durchhalten, für die Versorgung von Volk und Armee mit Nahrung, Kleidung und Brennstoffen, sondern ebenso sehr für die Aufrechterhaltung der industriellen Tätigkeit und damit des sozialen Friedens und — in einem weiteren Sinne — des Widerstandswillens und der Widerstandskraft überhaupt <sup>23</sup>. Wird die Vor-

<sup>20</sup>) So sagt ein Mitglied des Bundesrates: «Gesunde wirtschaftliche (und soziale) Widerstandskraft, geistige Standfestigkeit und eisengepanzerte Bereitschaft zur schwertbewehrten Verteidigung des Landes bilden zusammen als eine Einheit die unabdingbare Voraussetzung für das Durchhalten (BR. Ph. Etter, Geleitwort zu «Unsere Landesverteidigung in geistiger, militärischer und wirtschaftlicher Sicht»);

und der Generalstabschef: «Défenses nationales économiques, politiques et militaires doivent former un tout cohérent. Tout s'enchaîne et tout se tient» (Oberstkörpskdt. L. de Montmolin, La démocratie et la défense, 129).

Vgl. ferner o. Anm. 1.

<sup>21</sup>) O. Frey, aaO., 21 ff.

<sup>22</sup>) P. Keller (aaO. 667) führt hierzu aus: «Das Vorratsproblem darf nicht bloß als eine Angelegenheit staatlicher und kommunaler Vorratshaltung erfaßt werden. Ebenso wichtig ist die Vorratshaltung an lebenswichtigen Stoffen in der Wirtschaft selbst.» Und an anderer Stelle (aaO., 671): «Diese (Zufuhr-) Schwierigkeiten wird selbst der gute Wille des Auslands nicht ohne weiteres zu beheben vermögen. Deshalb ist für die Versorgung der Schweiz die Lagerhaltung im Lande selbst entscheidend. Sie muß — neben der besten kriegswirtschaftlichen Nutzung der eigenen Produktivkräfte — die Grundlage unserer Versorgung im Kriege sein.»

Zur Bedeutung der Vorratshaltung vgl. auch J. Lautner, System 223 v. Anm. 6; A. Jöhr, aaO., 130 ff.; A. Steinmann, Kriegswirtschaftliche Vorbereitungen, 609 ff.; S. Streiff, Wirtschaftliche Kriegsvorsorge, 24 ff.; ders., Schweizerische Wehrwirtschaft, 15; P. Renggli, aaO., 10 ff.; C. Koechlin, Die Schweiz im heutigen Wirtschaftskrieg, 5 f.; A. Muggli, aaO., 103 ff.; G. Rutishauser, Fragen der Landesversorgung, Vortrag gehalten vor der allg. Offiziersgesellschaft Zürich am 13. 2. 1950, Ref. NZZ 19. 2. 1950; O. Zippel, Probleme wirtschaftlicher Vorsorge und Landesverteidigung, Verhandlungen der Delegiertenversammlung des Schweiz. Städteverbandes vom 2. und 3. 9. 1950, 28 ff.; ders., Kriegswirtschaftliche Vorbereitungen, 478; 484 ff.; 490; ders., La Svizzera ed i problemi economici della difesa, 8.

<sup>23</sup>) Warenlager bilden überdies eine willkommene preisliche Reserve, indem durch die Bildung von Mittelpreisen zwischen alten Vorräten und neuen Importen das Ansteigen der Lebenshaltungskosten gebremst werden kann. Vgl. hierüber

ratshaltung so zu einer dauernden Aufgabe der Nation, zu einem Akt der Selbsterhaltung, so ist auch schon offensichtlich, daß als ihr Träger für schweizerische Verhältnisse niemals der Staat allein in Betracht kommt. «Im Hause muß beginnen, was leuchten soll im Vaterland.» Der Anfang, das Fundament der Vorratshaltung liegt bei der Keimzelle des Staates, der Familie. Nachdem die häusliche Vorratshaltung stets gute eidgenössische Tradition war<sup>24</sup>, hat die Landesbehörde nicht gezögert, sie der ganzen Bevölkerung durch die eigentliche Aufforderung zur Anlegung von Haushaltvorräten in Erinnerung zu rufen und zur dauernden Pflicht in «unsicheren Zeiten» zu machen<sup>25</sup>.

Die Hauptlast der Vorratshaltung kommt jedoch notwendigerweise der Wirtschaft zu<sup>26</sup>. Das will keineswegs besagen, daß sich der Staat selbst nicht ebenfalls an der Lagerhaltung beteiligen sollte. Da ihm aber die Möglichkeit fehlt, die Vorräte laufend zu erneuern und umzusetzen, ohne daß er selbst — was der Wirtschaft kaum erwünscht wäre — als Händler aufträte, kann es sich bei seiner Beteiligung nur um eine ergänzende Mitwirkung handeln. Seine Hauptaufgabe liegt vielmehr darin, der Wirtschaft die Voraussetzungen für eine möglichst umfangreiche Lagerhaltung zu schaffen. Die Anlage von Vorräten ist nicht bloß eine Frage der Beschaffungsmöglichkeit, sondern auch eine Raum- und weitgehend eine Kostenfrage<sup>27</sup>. Nahrungsmittel und vereinzelte industrielle Rohstoffe sowie flüssige Treib- und Brennstoffe stellen besondere Anforderungen an die Lagerung; sie erheischen geeignete Räumlichkeiten oder Behälter<sup>28</sup>. Die Massierung großer Gütermengen an der Peripherie des Landes und in den am meisten gefährdeten Städten sollte nach Möglichkeit vermieden werden<sup>29</sup>. Damit stellt sich das Problem der Beschaffung geeigneter Räumlichkeiten, die Notwendigkeit des Baues von Lagerhäusern und Tanks. Die Beschaffung der Waren bindet bedeutende Kapitalien in Form einer zinslosen Investition; ihre Wartung, Versicherung, Auswechslung — und allfällige Nachbehandlung<sup>30</sup> — verursacht beträchtliche Kosten. Am schwersten ins Gewicht fällt aber das Risiko von Liquidationsverlusten bei der Preisrückbildung.

J. Lautner, System, 321 ff.; 387 Anm. 97; d.ers., Die kriegswirtschaftliche Preiskontrolle in der Schweiz, 865; 904.

<sup>24</sup>) E. Frymann, aaO., 10 ff.

<sup>25</sup>) Vgl. Pressemitteilungen des EVD vom 5. 4. 1939 (abgedruckt bei A. Schär, aaO., 87 f.), vom 3. 5., 13. 6. und 16. 11. 1950 sowie vom 10. 7. 1951; des DWL vom 2. 4. 1952.

Ueber Zweck und Bedeutung der Haltung von Haushaltvorräten vgl. P. Renggli, aaO., 11 f.; D. Schmidt, aaO., 26; J. Lautner, System 229 ff.; A. Schär, aaO., 87 f.; G. Rutishauser, Fragen der Landesversorgung, NZZ 19. 2. 1950; O. Zipfel, Probleme wirtschaftlicher Vorsorge und Landesverteidigung, 36 ff.; d.ers., Kriegswirtschaftliche Vorbereitungen, 490; d.ers., La Svizzera ed i problemi economici della difesa, 12 f.; A. Muggli, aaO., 11 f.

<sup>26</sup>) P. Keller, aaO., 667; O. Zipfel, Kriegswirtschaftliche Vorbereitungen, 478 ff.

<sup>27</sup>) Näheres hierüber bei P. Renggli, aaO., 12 f.; A. Muggli, aaO., 109 ff.; O. Zipfel, Kriegswirtschaftliche Vorbereitungen, 484 f.

<sup>28</sup>) Lebensmittel sollen im allgemeinen in kühlen (10—12° C), aber nicht feuchten Räumen aufbewahrt werden, welche gelüftet werden können und nicht der direkten Sonnenbestrahlung ausgesetzt sind (vgl. die vom Werbedienst der EZK herausgegebene Schrift «Die wichtigsten Schädlinge der Lebensmittelvorräte und ihre Bekämpfung», 3. Aufl., 7). Die Empfindlichkeit der einzelnen Waren auf Licht und Feuchtigkeit variiert indessen ziemlich stark. Oel ist möglichst lichtgeschützt in Kellern unterzubringen, Zucker dagegen in trockenen, gut verschlossenen, Getreide, Reis, Hülsenfrüchte usw. in trockenen, luftigen Räumen. (Nähere Einzelheiten betr. die Einlagerung von Getreide vgl. E. Laur, Lager- und Trockeneinrichtungen für Getreide, Landw. Jahrbuch der Schweiz, 1902, 505 ff.).

Von den industriellen Roh- und Hilfsstoffen erfordern namentlich die flüssigen Treib- und Brennstoffe besondere Lagerräume in der Gestalt von Tanks oder Reservoirs.

<sup>29</sup>) Vgl. S. Streiff, Schweiz. Wehrwirtschaft 15.

<sup>30</sup>) Getreide, Reis und Hülsenfrüchte, welche von Käfern befallen sind, müssen mit Gas behandelt, feucht gewordener Zucker muß getrocknet, Speisefett und -öl mit zuviel Säuregehalt nachraffiniert werden usw. (Zu dem zuletzt erwähnten Beispiel vgl. A. Schär, Die Fettwirtschaft der Schweiz im Kriege, 86.)

Dieses ist vor allem dann beträchtlich, wenn die Vorräte erst bei einer Zuspitzung der internationalen Lage, bei Anzeichen drohender Gefahr angelegt oder vermehrt werden, zu einem Zeitpunkt also, in dem sich die verstärkte Nachfrage bereits auf die Preise ausgewirkt hat. Zu einer Verminderung der Vorräte darf anderseits — sofern der kritische Fall nicht eintritt — erst geschritten werden, wenn sich die politische Lage nach menschlicher Voraussicht für eine lange Zeit entspannt. Die Normalisierung der Verhältnisse in jenem Zeitpunkt wird aber allgemein zu einer Beruhigung auf den internationalen Märkten führen, und damit muß infolge von Preisabschlägen mit beträchtlichen Verlusten auf den Vorräten gerechnet werden.

Alle diese Kosten und Risiken der Wirtschaft überbürden zu wollen, wäre für sie untragbar. Dergestalt würde eine ausreichende Lagerhaltung in Frage gestellt. Anderseits ginge es wohl auch nicht an, die ganze Last dem Staate aufzubürden. Somit kommt nur eine Lösung in Frage, die dem Lande wohl eine ausgedehnte Lagerhaltung sichert, für die finanziellen Lasten aber einen allseitig tragbaren Ausgleich schafft. Diese Zielsetzung führte zur Institution des Pflichtlagers<sup>31</sup>. Als typisch schweizerische Lösung hat sie ihre Bewährungsprobe in der Zeit kurz vor und in den ersten Jahren nach Ausbruch des zweiten Weltkrieges bestanden<sup>32</sup>. Sie ist wegen der neuen Kriegsgefahren abermals berufen, einen äußerst wertvollen Beitrag zur wirtschaftlichen Landesverteidigung zu leisten.

Angesichts der großen Bedeutung, die dem Institut des Pflichtlagers wirtschaftlich, rechtlich und finanziell zukommt, ist es erstaunlich, wie wenig Beachtung es im Grunde genommen bei der juristischen und volkswirtschaftlichen Fachwelt gefunden hat. Im Rahmen seiner systematischen Darstellung des schweizerischen Kriegswirtschaftsrechtes hat freilich *Lautner* auch diesem Institut seine Aufmerksamkeit geschenkt<sup>32a</sup>. Ziel der vorliegenden Arbeit soll es jedoch sein, die mit der Schaffung und Haltung der Pflichtlager zusammenhängenden Fragen monographisch zu behandeln und dabei insbesondere jene Probleme, die im Vordergrund des Interesses stehen, eingehend zu untersuchen und zu ihrer Abklärung beizutragen.

<sup>31</sup>) Der Ausdruck «Pflichtlager» wurde allerdings bereits in der Ausführungsverordnung vom 28. 6. 1929 zum BB vom 22. 6. 1929 über die vorläufige Ordnung der Getreideversorgung des Landes (AS. 45, 272) verwendet, damals aber in einem andern Sinne. Als Pflichtlager bezeichnete die Verordnung dasjenige Getreide, welches die Getreideverwaltung einer Mühle auf Grund von Art. 2/I des BB vom 22. 6. 1929 zur Lagerung zuwies.

<sup>32</sup>) Vgl. hierüber P. Renggli, aaO., 10 ff.; D. Schmidt, aaO., 24; Vier Jahre wirtschaftliche Landesverteidigung, 29 ff.; J. Lautner, System, 226 ff.; H. Schmutz, aaO., 10 ff.; A. Schär, Die Fettwirtschaft der Schweiz im Kriege, SAEZK, Heft 10, 89 f.; E. Feibt, Wie hat die Schweiz ihr Kriegsernährungsproblem gelöst?, 10; «Zentraler Einkauf — Pflichtlager — Baisserisiko», Der Bund Nr. 151 vom 2. 4. 1948; «Betrachtungen zur Pflichtlagerhaltung von Zucker», Der Bund Nr. 265 vom 10. 6. 1948; G. Rutishauser, Versorgungsfragen, 145 ff.; ders., Fragen der Landesversorgung, Ref. NZZ 19. 2. 1950; O. Zippel, Probleme wirtschaftlicher Vorsorge und Landesverteidigung, Verhandlungen der Delegiertenversammlung des Schweiz. Städteverbandes vom 2. und 3. 9. 1950; 29 ff.; ders., Kriegswirtschaftliche Vorbereitungen, 480 ff., ders., Wirtschaftliche Landesverteidigung, Vortrag gehalten an der 13. Rietbad-Tagung der Freisinnig-demokratischen Kantonalpartei. Ref. Goßauer Zeitung, Flawil vom 16. 10. 1951; ders., La Svizzera ed i problemi economici della difesa, 7 ff.; A. Muggli, aaO., 108; A. Sieben, Ueber die Pflichtlager, SJZ 46; 277; Das Pflichtlager, Heft Nr. 221 der Schweiz. Handelstechnischen Sammelstelle 2 ff.; ferner vom Verfasser: Die Krankenanstalten im Rahmen der wirtschaftlichen Wehrbereitschaft, VESKA-Zeitschrift 15. Jg. Nr. 6; Wirtschaftliche Landesverteidigung — heute noch aktuell, Die Gemeindestube 31. Jg. Nr. 11; Die wirtschaftliche Landesverteidigung, Unsere Landesverteidigung in geistiger, militärischer und wirtschaftlicher Sicht, SA. aus Civitas, Monatsschrift des Schweizerischen Studentenvereins, 7. Jg., Nr. 7, 418.

<sup>32a</sup>) Vgl. J. Lautner, System, 240 ff.

## I. Die Anfänge der Pflichtlagerhaltung (Getreidegesetz)

Die ersten Anfänge der Vorratshaltung als Maßnahme der wirtschaftlichen Landesverteidigung mag man in der Bereitstellung von Verpflegungsmitteln für die Armee erblicken, zu der sich der Bundesrat Ende des letzten Jahrhunderts entschloß. Er begnügte sich zunächst allerdings mit recht bescheidenen Vorräten, nämlich mit einer kleinen Reserve von 300 Wagen Weizen, die er sukzessive auf 800 bis 1000 Wagen erhöhte<sup>33</sup>; zwei Jahre vor Ausbruch des ersten Weltkrieges erteilte er dem EMD den Auftrag, sie nochmals um 1500 Wagen zu vermehren<sup>34</sup>. Neben den Weizenvorräten legte das EMD im Laufe der Zeit auch kleine Lager an Suppenmehlen, Teigwaren, Hülsenfrüchten, Zucker, Fleischkonserven usw. an. Für die Bedürfnisse der Zivilbevölkerung dagegen wurde, abgesehen vom Salz, wo die Kantone als Inhaber des Salzregals vom Bundesrat zu einer dauernden Lagerhaltung von sechs Monaten angewiesen waren<sup>35</sup>, nicht vorgesorgt. Es fehlte zwar nicht an warnenden Stimmen, welche die bei einer völlig ungenügenden Versorgung<sup>36</sup> für den Fall kriegerischer Verwicklungen auf dem Kontinent dem Lande drohenden Gefahren frühzeitig erkannten und auch konkrete Vorschläge für eine vermehrte Vorratshaltung unterbreiteten. So wurde namentlich die Frage einer besseren Brotversorgung seit dem Ende der 70er Jahre in der Tagespresse, in besonderen Schriften, in Volksversammlungen und in den eidg. Räten wiederholt erörtert<sup>37</sup>. Der

<sup>33</sup>) Das Ziel war eine Vorratshaltung für 2 Monate. Vgl. Botschaft des BR. an die BVSlg. betr. die Kriegsbereitschaft der schweizerischen Armee, BBl. 1891, 678; A. Jöhr, aaO., 133.

<sup>34</sup>) Zu diesen und den folgenden Ausführungen vgl. J. Wirz, Die Getreideproduktion und Brotversorgung der Schweiz, 102 f.; A. Jöhr, aaO., 133 f.; Hptm. N. Jaquet, Unsere Brotversorgung in Kriegszeiten, Allgem. Schweiz. Militärzeitung 1929, 95; E. Schmid, aaO., 5 f.; Botsch. BR. betr. die Getreideversorgung des Landes, BBl. 1924/II, 401 ff.

<sup>35</sup>) Durch ein Kreisschreiben des BR. vom 16. 2. 1892. Nach. E. Schmid, aaO. 5, wurde diese Vorschrift jedoch nicht streng eingehalten.

<sup>36</sup>) Die Entwicklung der Verkehrsmittel hatte zur Folge, daß die schweizerische Landwirtschaft — wie o. S. 13 ausgeführt — immer mehr vom Getreidebau zur Viehhaltung und Milchwirtschaft überging (vgl. J. Wirz, aaO., 50 ff.; A. Meyer, Das Getreidemonopol in der Schweiz, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, 1909, 21 f.; W. Laesser, Getreideversorgung, Handbuch der Schweiz. Volkswirtschaft, I, 520; M. Tapernoux, Le régime du blé, Wirtschaft und Recht, 2. Jg. [1950], 161 f.). Während die einheimische Brotgetreideproduktion 1846 noch den Bedarf des Landes während 290 Tagen deckte, reichte sie in den 60er Jahren noch knapp für 220 Tage und 1911 nur noch für 79 Tage aus (vgl. A. Jöhr, aaO., 7 f.; 132 f.). Dabei schwankten die im Lande liegenden Vorräte stark. Im Herbst, wenn die einheimische Ernte eingebracht war und größere Zufuhren aus dem Ausland einsetzten, dürften die Lager nahezu einem Fünfmonatsbedarf entsprochen haben; im Sommer dagegen reichten sie — die Kriegsreserve von 1000 Wagen nicht mitgerechnet — zeitweise nur für rund einen Monat aus (vgl. E. Laur, Lager- und Trockeneinrichtungen für Getreide, Landw. Jahrbuch der Schweiz, 1902, 221 ff.; A. Jöhr, aaO., 135).

<sup>37</sup>) Der Gedanke der staatlichen Brotbeschaffung wurde zunächst in Arbeiterkreisen erwogen (vgl. hierzu und zu den folgenden Ausführungen J. Wirz, aaO., 96 ff. sowie die dort zitierte Schrift von R. Seidel, Der staatliche Getreidehandel oder wie kommt das Volk zu billigem Brot, Zürich 1879, 11 ff.; A. Meyer, aaO., 19; A. Jöhr, aaO., 137). Den ersten Vorstoß in dieser Richtung unternahm der

Nationalrat erklärte zwei in dieser Richtung lautende Motionen seiner Mitglieder Scherrer-Füllemann und Balmer für erheblich<sup>38</sup>. In der ersten erhielt der Bundesrat den Auftrag, zu prüfen, ob nicht Art. 31 der BV im Sinne der Einführung eines Bundesmonopols für den Handel mit Getreide und Mehl zu revidieren sei<sup>39</sup>. Die zweite, zwei Jahre vor Ausbruch des Weltkrieges angenommene Motion lud den Bundesrat ein, «beförderlichst Bericht und Antrag zu bringen, welche Maßnahmen zu ergreifen sind für eine vermehrte Getreideversorgung der Schweiz»<sup>40</sup>. Die Forderungen des Motionärs zielten auf die Förderung des inländischen Getreidebaues und den Unterhalt von Getreidevorräten im Ausmaß eines Zwei- bis Dreimonatsbedarfes. Wohl lag schon im

Arbeiterverein Töb, indem er beim Zürcher kantonalen Arbeiterkomitee die Verstaatlichung des Getreidehandels anregte. Das Komitee griff die Frage sofort auf und brachte sie am 20. 1. 1878 vor die Delegiertenversammlung der Arbeitervereine, Grütlivereine und Gewerkschaften des Kantons Zürich. Die Versammlung erklärte sich mit dem Antrag des Arbeitervereins Töb einverstanden, und noch im selben Jahr kam ein entsprechendes Initiativbegehren zustande, das aber vom Zürcher Volk am 4. 5. 1879 mit großer Mehrheit verworfen wurde.

Trotz dieser Niederlage gab die junge sozialdemokratische Partei den Kampf für die Verstaatlichung des Getreidehandels nicht auf. Im Frühjahr 1889 hielt R. Seidel in mehreren Städten der Schweiz Vorträge über das Thema «Getreidemonopol und Landesverteidigung», wobei er mit Nachdruck auf die geringen Brotgetreidevorräte in der Schweiz und die sich daraus ergebende Gefahr für einen Kriegsfall hinwies: «Schon der Gedanke, daß uns das Brot mangeln könnte, ist gefährlicher als die erste verlorene Schlacht». (R. Seidel, Gesammelte Schriften, 32.)

Während sich die sozialdemokratische Partei bei den erwähnten Bestrebungen ganz auf den Standpunkt des Konsumenten stellte, forderte 1895 der schweiz. Bauernbund im Interesse der Produzenten das eidg. Getreidemonopol (vgl. E. Laur, Die Hebung des schweiz. Getreidebaues durch ein Getreidemonopol; J. Wirz, aaO., 105 ff.; A. Meyer, aaO., 19 f.; A. Jöhr, aaO., 137.) Später, als die Getreidepreise eine Steigerung erfahren hatten, standen die Landwirte dem Monopol wieder etwas kritischer gegenüber (vgl. das vom schweiz. Bauernsekretariat auf Ersuchen des eidg. Handelsdepartements ausgearbeitete Gutachten «Die Einführung eines schweizerischen Getreide- und Mehlmonopols und die Landwirtschaft»). Kurz nach der Jahrhundertwende trat noch eine dritte Gruppe von Befürwortern auf den Plan: die schweizerische Müllereiindustrie, die sich durch die gesteigerte Einfuhr deutschen Mehls in ihrer Existenz bedroht fühlte und im staatlichen Monopol des Getreidehandels und der Müllerei das einzige Mittel zu ihrer Rettung erblickte (vgl. A. Meyer, aaO., 20.)

Im Jahre 1912 legte A. Jöhr, aaO., 135 ff. folgende Möglichkeiten zur Verbesserung der schweizerischen Brotgetreideversorgung dar:

1. Der Bund vermehrt seine Weizenvorräte so stark, daß sie auch den Bedarf der Bevölkerung während hinreichender Zeit decken;
2. Der Bund führt das Getreide- und Mehlmonopol ein;
3. Der Bund veranlaßt den Getreidehandel durch geeignete Mittel (Tarifreduktion der SBB, Freilagerung in SBB-Lagerhäusern, Prämien, Gewährung billiger Vorschüsse auf den Lagervorräten), ausreichende Vorräte in der Schweiz zu lagern;
4. Der Bund fördert den Anbau und die Lagerung einheimischen Getreides (durch Anbauprämien, Ankauf zu einem etwas höheren Preis durch den Bund, Schaffung eidgenössischer Kornspeicher).

Verschiedene dieser Anregungen wurden unter dem Druck des ersten Weltkrieges verwirklicht und dienten auch später der gesetzlichen Regelung der Getreideversorgung.

Noch interessanter ist in diesem Zusammenhang ein ebenfalls von A. Jöhr (aaO., 141) erwähnter Vorschlag von Nationalrat Dr. A. Frey. Er regte nämlich an, den Getreidehandel als ein Gewerbe zu erklären, das nur mit behördlicher Konzession ausgeübt werden darf, und an die Erteilung der Konzession die Bedingung zu knüpfen, daß sich der Händler verpflichtet, ein seinem Umsatz entsprechendes Mindestquantum von Brotgetreide in der Schweiz zu lagern. Dieser Vorschlag fand nach rund 30 Jahren seine Verwirklichung in den BRBen über die Vorratshaltung, die sich auf das BG vom 1. 4. 1938 stützten und von denen noch eingehend die Rede sein wird.

<sup>38</sup>) Am 19. 6. 1908 bzw. 9. 12. 1912

<sup>39</sup>) Die Verhandlungen wurden ins Sten. Bull. nicht aufgenommen.

<sup>40</sup>) Sten. Bull. NR. 1912, 333 ff.

Jahre 1909 ein Bericht nebst Entwurf eines Verfassungsartikels und eines Ausführungsgesetzes<sup>41</sup> vor, mit deren Ausarbeitung Dr. E. W. Milliet, Direktor der eidgenössischen Alkoholverwaltung, im Anschluß an die Motion Scherrer-Füllemann vom Bundesrat beauftragt worden war. Noch bevor aber die Untersuchungen über die mannigfachen und schwierigen Fragen betreffend die Sicherung der schweizerischen Brotversorgung zum Abschluß gekommen waren, brach Ende Juli 1914 der Weltkrieg aus. Das Resultat war, daß die für die Armee bestimmte Getreidereserve auch für die Zivilbevölkerung herangezogen werden mußte<sup>42</sup>. Die gleich mit Kriegsbeginn einsetzende Stockung der Einfuhr ließ anfänglich Schlimmes befürchten. Zudem setzte bei den Lebensmitteln alsbald eine panikartige Hamsterei ein<sup>43</sup>. Zum Glück kam die Zufuhr bald wieder in Gang. Dabei erwiesen sich die Abkommen von Nutzen, die der Bundesrat vorsorglicher Weise im Frühjahr 1914 mit Frankreich und Deutschland über die Durchfuhr von Waren nach der Schweiz abgeschlossen hatte<sup>44</sup>. Diese Abmachungen beschränkten sich allerdings auf Getreide und Steinkohlen<sup>45</sup>. Bei allen andern Positionen bekam die Schweiz vom Frühjahr 1915 an,

41) Der Verfasser legte es in zwei Varianten vor, von denen die erste ein reines Handelsmonopol, die zweite überdies ein Fabrikationsmonopol vorsah. Der Entwurf wurde einer Expertenkommission unterbreitet, die ihn in ihren Beratungen vom 5. bis 12. 3. 1909 behandelte und als technisch durchführbar erklärte. Das Ergebnis der Beratungen wurde von Dr. Milliet in einem neuen, mit Motiven versehenen Entwurf vom 26. 6. 1909 niedergelegt (vgl. Botsch. BR. betr. die Getreideversorgung des Landes, BBl. 1924/II, 405).

42) Art. 1 des BRB vom 27. 8. 1914 über die Sicherstellung der Brotversorgung des Landes (AS. 30, 417) bestimmte: «Der Bund versorgt aus seinen Beständen die Armee mit Getreide und Mehl und gibt, soweit es möglich und erforderlich ist, für die Zivilbevölkerung Getreide ab.»

Nach dem Bericht des Generalstabschefs an den General (S. 475) betrug der Vorrat an Weizen in den eidg. Magazinen bei Ausbruch des Krieges 1578 Wagen, was bei einem Armeebestand von 300 000 Mann zur Deckung des Brotbedarfs während 95 Tagen ausgereicht hätte (vgl. N. Jaquet, aaO., 95; E. Schmid, aaO., 6). Die Vorräte des Handels beliefen sich schätzungsweise auf 2500 Wagen, eine Menge, die im Hinterland in knapp 3 Wochen aufgezehrt worden wäre. (Weitere 2600 Wagen Weizen lagerten auf Rechnung schweizerischer Händler in Mannheim und konnten nach Kriegsausbruch noch in die Schweiz geschafft werden.) Insgesamt befanden sich somit — abgesehen von der auf 8000 Wagen veranschlagten einheimischen Ernte — Anfangs August 1914 nur ca. 4000 Wagen Brotgetreide innerhalb der Landesgrenzen. Bei einem Normalverbrauch von 150 Wagen im Tag hätte die Schweiz damit rund 4 Wochen durchhalten können. (Vgl. N. Jaquet, aaO., 94 f.)

43) E. Schmid, aaO., 3f., führt darüber aus: «Es wurde zusammengekauft, was erhältlich war. Allein beim Weizen, unserem wichtigsten Brotgetreide, muß für die ersten Kriegsmonate ein ‚Mehrverbrauch‘ von 38 000 t angenommen werden. Leider gibt uns keine Statistik Auskunft, welche Menge von Lebensmitteln auf diese Weise dem Verderb zum Opfer fiel, weil sich die Ware nicht aufbewahren ließ oder unsachgemäß gelagert wurde. Auf jeden Fall gingen unserem Lande durch dieses eigennützige Zusammenraffen ganz bedeutende Mengen an Nahrungsmitteln unwiederbringlich verloren. Nicht allen aber war die Möglichkeit gegeben, sich solche privaten Lebensmittelvorräte anzulegen. Das schuf Erbitterung, besonders da hier und dort eine künstliche Knappheit an Nahrungsmitteln nicht ausbleiben konnte.»

Vgl. ferner Ber. BR. über die von ihm auf Grund des BB vom 3. 8. 1914 getroffenen Maßnahmen, BBl. 1914/IV, 720 f.: «Die Kopflosigkeit der Bevölkerung und ein bedenklicher Grad von Selbstsucht, der in ihr in den ersten Tagen nach der Mobilmachung zutage getreten war, machten zunächst ein kräftiges Eingreifen erforderlich». Nähere Ausführungen hierzu siehe bei J. Käppeli/M. Riesen, aaO., 81 ff.; 96.

44) In der AS. nicht publiziert.

45) Mit Frankreich wurde vereinbart, daß der Schweiz im Falle eines Kriegsausbruches von einem bestimmten Zeitpunkt seit Beginn der Mobilisation an die freie Zufuhr von Getreide aus zwei französischen Häfen am atlantischen Ozean nach Genf mittels der von Frankreich zur Verfügung zu haltenden Transportmittel

als sich auch das bis dahin offen gebliebene Tor im Süden schloß, den von beiden Parteien mit immer größerer Hartnäckigkeit geführten Wirtschaftskrieg recht bald zu spüren. Die Bestimmungen des internationalen Seerechtes, welches das Recht der Neutralen auf freie Einfuhr und Durchfuhr gewährleistete, wurden immer weniger eingehalten <sup>46</sup>.

Hatte der Weltkrieg dieserart eine denkbar ernste Lehre erteilt <sup>46a</sup>, so wurden trotzdem in den ersten Jahren nach Einstellung der Feindseligkeiten keinerlei vorsorgliche Maßnahmen zur Sicherung der Versorgung ergriffen. Einmal waren viele Waren noch längere Zeit knapp und deshalb im Preise hoch <sup>47</sup>;

---

gesichert sein solle (vgl. hierüber H. Sieveking, aaO., 11 ff.). Gleichzeitig verständigte sich der Bundesrat mit Deutschland dahin, daß dieses im Falle eines Kriegausbruches darauf verzichte, auf Getreidevorräte der Schweiz, die in Deutschland lagen — der schweizerische Getreidehandel pflegte damals namhafte Bestände aus preislichen Erwägungen in den Rheinhäfen statt im Inland unterzubringen —, die Hand zu legen, und daß es den für den schweizerischen Staat bestimmten Transporten von Getreide und Steinkohle keine Hindernisse in den Weg legen, sondern sie mit eigenen Transportmitteln besorgen oder mit schweizerischen Transportmitteln bewerkstelligen werde. (Ber. BR. vom 1. 12. 1914, BBl. 1914/IV, 717; J. Käppeli/M. Riesen, aaO., 12.)

<sup>46</sup>) Schmid, aaO., 9, nennt in diesem Zusammenhang an erster Stelle die Haager Uebereinkunft vom 18. 10. 1907. In Wirklichkeit enthalten aber die verschiedenen Haager Konventionen nichts über das Einfuhr- und Durchfuhrrecht der Neutralen. Diesbezügliche Bestimmungen finden sich dagegen in der (nicht ratifizierten) Londoner Seerechtserklärung vom Jahre 1909 (vgl. J. Käppeli/M. Riesen, aaO., 12), deren Vorschriften schon gleich zu Beginn des Krieges durchbrochen wurden. So bemerkt der Bundesrat in seinem Bericht vom 1. 12. 1914: «Die Lage der Neutralen ist im gegenwärtigen Kriege nach zwei Richtungen ganz wesentlich verschlechtert worden im Vergleich zu demjenigen, was man bisher als durch die Londoner Seerechtserklärung gedeckte und bestätigte völkerrechtliche Gemeinschaft betrachten durfte. Einmal ist der Inhalt der sogenannten relativen Konterbande erweitert worden, in zweiter Linie wird der Grundsatz nicht mehr anerkannt, daß die als relative Konterbande betrachteten Gegenstände auf einem Schiff, das sich auf der Fahrt nach neutralem Gebiet befindet, dem Beschlagnahmerecht nicht unterliegen. Wir haben nicht ermangelt, die den Neutralen zukommende Rechtsstellung diesem Vorgehen einzelner kriegsführender Staaten gegenüber, das ja allerdings nicht direkt gegen sie, sondern gegen andere kriegsführende Staaten gerichtet ist, aber dessen ungeachtet seinen folgenschweren Rückschlag auch gegen die Neutralen ausübt, nach Kräften zu wahren.» (BBl. 1914/IV, 723 f.)

Zur Illustrierung dieser Ausführungen sei erwähnt, daß das für die Schweiz bestimmte Getreide, das bei Kriegausbruch seeschwimmend nach Rotterdam war, von England angehalten und versteigert wurde. (BBl. 1914/IV, 718.) Desgleichen torpedierte ein deutsches U-Boot am 24. 2. 1918 unweit von Casablanca einen spanischen Dampfer, der mit einer Ladung von 2900 t Weizen, Roggen und Mehl für die Schweiz nach Cette unterwegs war. (10. Neutr. Ber. des BR., BBl. 1918/III, 89.)

Zur Lage der Neutralen im Seekrieg vgl. ferner H. E. Duttwyler Der Seekrieg und die Wirtschaftspolitik des neutralen Staates, sowie die dort angegebene Literatur.

<sup>46a</sup>) Auf die mangelnde Vorbereitung, die sich daraus ergebende Bedrängnis und die späte Erkenntnis der Bedeutung wehrwirtschaftlicher Vorbereitungen in den Jahren 1914—1918 haben zahlreiche Autoren hingewiesen: J. Käppeli/M. Riesen, aaO., 13ff.; 88ff.; T. Geering, aaO., 3f.; 11ff.; 88ff.; J. Ruchti, aaO., 14 ff.; A. Steinmann, Kriegswirtschaftliche Vorbereitungen, 610; 612; S. Streiff, Wirtschaftliche Kriegsvorsorge, 9f.; P. Keller, Wehrwirtschaft, Handbuch der Schweiz. Volkswirtschaft, 540; P. Renggli, aaO., 6; G. Keller, Krieg und Wirtschaft, 12; H. Schaffner, Die Organisation der Schweiz. Kriegswirtschaft, SA. aus dem Jahrbuch «Die Schweiz» 1942, 3; H. Schmuki, aaO., 3; O. Zipfel, Kriegswirtschaftliche Vorbereitungen, 478; La Svizzera ed i problemi economici della difesa, 9.

Ueber die kriegswirtschaftlichen Maßnahmen im ersten Weltkrieg orientieren u. a.: Die Abteilung für Industrielle Kriegswirtschaft des EVD 1914—1919, I, 40 f.; J. Käppeli/M. Riesen, aaO., 16 ff.; 27 ff.; T. Geering, aaO., 75 ff.; J. Ruchti, aaO., 13 ff.; 50 ff.

<sup>47</sup>) «Die große Nachfrage, verbunden mit ungenügenden Zufuhren zu den überseeischen Verschiffungsplätzen, bewirkt auf einzelnen Gebieten Warenpreise,

andererseits lag der Schrecken des Krieges noch zu unmittelbar auf den Völkern, als daß man an die Möglichkeit neuer kriegerischer Verwicklungen gedacht hätte. Alle Hoffnungen richteten sich auf den Völkerbund. Das Schlagwort «Nie wieder Krieg» beherrschte die Massen.

Fragen der dauernden Sicherung der Brotversorgung waren zwar auch während des Weltkrieges nie zur Ruhe gekommen. Zwei weitere, im Dezember 1914 eingereichte Motionen der Nationalräte Balmer und Moser-Schär wurden im April 1915 ebenfalls erheblich erklärt<sup>48</sup>. Die Aussprache im Nationalrat erstreckte sich dabei über weitere Fragen der Lebensmittelversorgung. Die Notwendigkeit der Förderung des inländischen Ackerbaues, besonders der Anpflanzung von Getreide, Kartoffeln und Gemüse war unbestritten. Doch scheint die Sorge der Landesregierung aus naheliegenden Gründen mehr der Versorgung des Landes im Kriege als Maßnahmen auf längere Sicht hinaus gegolten zu haben. Es durfte vielleicht auch eher verantwortet werden, ruhigere Zeiten für die Inangriffnahme der Dauerlösung auf dem Gebiete der Getreideversorgung abzuwarten, weil der Kriegsausbruch diese Frage sofort zu einer Bundes-sache gemacht hatte. Einmal räumten die o. v. Anm. 44 erwähnten Abkommen mit Frankreich und Deutschland die Transiterleichterungen nur dem ausschließlic für die schweizerische Armee und Zivilbevölkerung bestimmten Getreide ein. Um eine entsprechende Garantie abgeben zu können, mußte der Bund die Einfuhren zu eigenen Händen übernehmen. «Dazu kam, daß die für den schweizerischen Staat bestimmten Getreidesendungen, deren Verfrachtungen jeweils den seefahrenden Mächten angezeigt wurden, vor der Beschlag-nahme sicherer waren als das vom Handel bezogene Getreide. So kam es ganz von selbst zu einer Art Getreidemonopol des Bundes»<sup>49</sup>. Durch den sich auf die außerordentlichen Vollmachten stützenden BRB vom 9. 1. 1915 betr. die Einfuhr von Getreide, Mehl und Futtermitteln durch den Bund (AS. 31, 13) wurde es formell bestätigt. Dieser Beschluß ordnete auch die Vorratshaltung an Getreide.

So wurde es Juni 1920, bis der Bundesrat dem eidgenössischen Ernährungs-amt<sup>50</sup>, dem damals die Getreideversorgung oblag, den Auftrag erteilte, das Problem der künftigen Sicherung der Brotversorgung zu studieren. Im November 1920 erstattete dieses seinen Bericht<sup>51</sup>, dessen Schlußfolgerungen sich der Bundesrat anschloß. Er beauftragte deshalb das Ernährungsamt, im Einvernehmen mit dem EVD eine Kommission aus Vertretern der verschiedenen Interessengruppen zu bestellen und ihr die Frage der Sicherung der Brotversorgung zu unterbreiten. Diese bejahte die Notwendigkeit der Haltung ständiger

---

welche sogar die höchsten Kriegspreise übertreffen.» (14. Neutr. Ber., BBl. 1919/V, 537) — Ein weiteres Hindernis bildeten die Transportschwierigkeiten. «Größere überseeische Streiks machten zuerst die Einschiffung der gekauften Warenkontingente während längerer Zeit unmöglich, und wenn die Waren endlich bis in einen europäischen Hafen gelangt waren, so stellte sich ein glatter Weitertransport meist als unmöglich heraus, weil man entweder wegen Ueberfüllung der Häfen die Ladung nicht löschen konnte, oder weil das Rollmaterial zum Abtransport fehlte.» (12. Neutr. Ber., BBl. 1919/III, 229.)

<sup>48</sup>) Zu diesen und den folgenden Ausführungen vgl. die Rekapitulation in der Botsch. BR. betr. die Getreideversorgung des Landes, BBl. 1924/II, 410.

<sup>49</sup>) 1. Neutr. Ber., BBl. 1914/IV, 718. Zu diesen und den folgenden Ausführungen vgl. auch W. Laesser, aaO., 520; M. Taperoux, aaO., 162.

<sup>50</sup>) Gleich nach Kriegsausbruch errichtete der Bundesrat beim EMD als Staatsbetrieb das eidg. Büro für Getreideversorgung, das bei Einführung der Brotrationierung zu einem aus drei Abteilungen — Auslandgetreide, Inlandgetreide, Rationierungs- und Kontrollwesen — bestehenden eidg. Brotamt ausgebaut wurde. 1918 gingen die Aufgaben der Brotversorgung vom EMD an das als kriegsw. Institution neu errichtete eidg. Ernährungsamt über, das unmittelbar dem Gesamtbundesrat unterstellt war.

<sup>51</sup>) Publ. im Landw. Jahrbuch der Schweiz, 1921, 231 ff.

Brotgetreidevorräte im Inland, der Unterstützung des inländischen Getreidebaues und der Erhaltung einer leistungsfähigen Mülerei<sup>52</sup>. Ueber die zur Lösung der Aufgabe anzuwendenden Mittel gingen die Meinungen jedoch auseinander. Während die einen Kreise gegen das vom Ernährungsamt vorgeschlagene, vom Bundesrat als «geeignetes, der näheren Prüfung zu unterstehendes Mittel» bezeichnete Monopol, das sich in der Kriegs- und ersten Nachkriegszeit bewährt hatte<sup>53</sup>, grundsätzlich Stellung nahmen<sup>54</sup>, fand der Vorschlag aus andern Kreisen ebenso entschiedene Befürworter. Einig war man sich jedoch darüber, daß die in Aussicht zu nehmenden Maßnahmen eine Ergänzung der Bundesverfassung erheischen würden. Die Kommission beschränkte sich deshalb darauf, dem Bundesrat über ihre Tätigkeit zu berichten und ihn einzuladen, den eidgenössischen Räten eine Vorlage zu unterbreiten, um eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Brotversorgung des Landes zu schaffen. Das geschah mit Botschaft vom 27. 5. 1924<sup>55</sup>, worin der Bundesrat den eidgenössischen Räten die Aufnahme eines neuen Art. 23 bis in die Bundesverfassung beantragte.

Wie schon im Schoße der vom Ernährungsamt bestellten Kommission, so gingen auch im Parlament die Meinungen stark auseinander<sup>56</sup>. Immerhin

<sup>52</sup> Diese drei Forderungen glaubte auch N. Jaquet (aaO., 96) im Interesse der Landesverteidigung stellen zu müssen. Er bemerkte dazu: «Der Wert unserer Armee wird notgedrungenweise in den Augen des Auslandes eine wesentliche Steigerung erfahren, wenn im Falle eines Angriffes auf unser Land unser Gegner nicht zum vornherein damit rechnen kann, daß nach Ablauf von 3 Wochen Volk und Armee mangels Brot zur Einstellung des Widerstandes gezwungen sind.» (aaO., 97).

<sup>53</sup> Während die Versorgung des Landes mit anderen Waren nach dem Krieg sukzessive wieder ganz der Privatwirtschaft überlassen wurde, hielt man es angesichts der lebenswichtigen Bedeutung der Sache allgemein nicht für angezeigt, ihr auch die alleinige Verantwortung für die Getreideversorgung zu übertragen. Der vollmachtenrechtliche BRB vom 3. 9. 1917 betr. die Ausdehnung des inländischen Getreidebaues (AS. 33, 639) wurde deshalb durch einen dringlichen BB vom 1. 7. 1922 betr. die Förderung des inländischen Getreidebaues abgelöst (AS. 38, 436), der durch den dringlichen BB vom 20. 6. 1924 (AS. 40, 319) in seiner Wirksamkeit verlängert und später seinerseits ersetzt wurde durch den dringlichen BB vom 7. 6. 1927 über die vorläufige Ordnung der Getreideversorgung (AS. 43, 121). Die Botschaft zum BB von 1922 (BBl. 1922/I, 552) bemerkte: «Die Unterhaltung von Getreidevorräten, die zur Sicherung der Brotversorgung ausreichen, ist durch das gemäß BRB vom 9. 1. 1915 geschaffene provisorische Einfuhrmonopol für Brotgetreide garantiert. Die Neutralitätskommission (der eidg. Räte) vertritt mit dem Bundesrat die Auffassung, dieses Einfuhrmonopol sei bis zur Regelung der Brotversorgung durch andere, auf ordentlicher Gesetzgebung beruhende Maßnahmen aufrecht zu erhalten». Als daher auf Ende 1922 das eidg. Ernährungsamt aufgehoben wurde, schuf der Bundesrat «für die Geschäfte betr. die Getreideversorgung, insbesondere die Einfuhr und den Verkauf des Getreides, die Getreidelagerung und die Abnahme des Inlandgetreides» bei der Abteilung für Landwirtschaft des EVD unter der Bezeichnung «eidg. Getreideverwaltung» eine besondere Sektion mit eigener Rechnungsführung (Art. 2 des BRB vom 3. 11. 1922 betr. die Aufhebung des eidg. Ernährungsamtes, AS. 38, 555). Die EGV unterhielt in der Folge eine Reserve von 10 000 bis 15 000 Wagen Brotgetreide, die in den Mühlen, den Lagerhäusern der SBB, in Silos und Magazinen der Armeeverwaltung, sowie in eigenen, während der Kriegszeit erstellten Getreideschuppen eingelagert wurde und auf den Zeitpunkt der Einbringung der Inlandernte gelegentlich auf 7 000 Wagen zurückging (BBl. 1924/II, 413).

<sup>54</sup> Vgl. namentlich E. Fleischmann, Das Getreidemonopol in der Schweiz, 105.

Zu den Gegnern des Monopolgedankens gehörte auch der Gst. Chef, Oberstkorpskdt. v. Sprecher, welcher öffentlich erklärte, daß sich die Brotversorgung der Schweiz in Kriegszeiten auch auf andere Weise sicherstellen lasse. (Vgl. das Vorwort von Oberstdiv. Wille zu den Ausführungen von Hptm. N. Jaquet, aaO., 93).

<sup>55</sup> BBl. 1924/II, 401 ff.

<sup>56</sup> Sten. Bull. StR. 1925, 258 ff.; 379 ff.; 1926, 98 ff.; NR. 1925, 649 ff.; 704 ff.; 1926, 120 ff.; 279 ff.

schien sich zu Beginn des Jahres 1925 mehrheitlich eine dem staatlichen Monopol freundlicher gesinnte Stimmung abzuzeichnen<sup>57</sup>. Tatsächlich sprach sich der Ständerat und nach ihm der Nationalrat für die Zulassung des Monopols — für eine Lösung mit der Möglichkeit des Monopols, wie Nationalrat Biroll zutreffend sagte<sup>58</sup> — aus. In der Volksabstimmung vom 5. 12. 1926 wurde die Vorlage, allerdings mit knappem Mehr, verworfen<sup>59</sup>.

Daß diese Ablehnung vorwiegend nicht der grundsätzlichen Frage, sondern der zu ihrer Durchführung ins Auge gefaßten Lösung, dem Monopol, galt, geht mit aller Deutlichkeit daraus hervor, daß bereits im folgenden Jahr ein Volksbegehren zustande kam — ja schon vor der Abstimmung eingeleitet wurde — das die Aufnahme eines Artikels 23 bis in die Bundesverfassung verlangte. Der dafür vorgeschlagene Text<sup>60</sup> sah das Getreidemonopol ausdrücklich nur für Kriegszeiten vor.

Der Bundesrat war nach Verwerfung der Vorlage von 1926 ebenfalls nicht müßig geblieben. Bereits im Januar 1927 ging er unter Aufstellung der einschlägigen Grundsätze an die Ausarbeitung einer «monopolfreien» Lösung, wobei es ihm nicht an Vorschlägen und Anregungen seitens der Privatwirtschaft fehlte. Den Wortlaut der Initiative erachtete er als ungenügend zur Erreichung des erstrebten Zieles, weshalb er einen Gegenentwurf verfaßte<sup>61</sup>. Die-

---

<sup>57</sup>) Der Grund dafür lag im Steigen der Getreidepreise, in der Angst vor der Getreidespekulation und der Befürchtung, es könnte sich in gewissen Kreisen eine Art privates Monopol entwickeln (Votum von BR. Schultheß, Sten. Bull. StR. 1925, 276).

<sup>58</sup>) Sten. Bull. NR. 1925, 748.

<sup>59</sup>) Im Ständerat war ursprünglich vorgeschlagen worden, die grundsätzliche Frage der Sicherung der Getreideversorgung durch staatliche Maßnahmen von der Frage der Durchführung — ob mit oder ohne Monopol — zu trennen und statt des einen Verfassungsartikels deren drei vorzusehen. Dieser Antrag drang indessen nicht durch. Das veranlaßte die Sprecher der Minderheit in beiden Räten, bei der Schlußabstimmung ihre ablehnende Haltung kurz zu begründen, indem sie in aller Form dagegen protestierten, daß zwei sachlich so grundverschiedene Fragen derart miteinander verkettet werden, daß sie nur zusammen angenommen oder verworfen werden können (Sten. Bull. StR. 1926, 98; NR. 1926, 280). Diese Verkoppelung dürfte denn auch die Vorlage zu Fall gebracht haben.

<sup>60</sup>) BBl. 1928/I, 889. Der Entwurf zu Art. 23 bis BV lautete:

- «1. Der Bund trifft Maßnahmen zur Sicherstellung der Getreideversorgung des Landes und zur Förderung des inländischen Getreidebaues.
2. Er soll insbesondere:
  - a) selbst Vorräte an Getreide unterhalten oder für solche in anderweitiger Weise Vorsorge treffen;
  - b) den inländischen Getreidebau sowie die Verwertung und Verarbeitung seiner Produkte durch hiezu geeignete Anordnungen und Maßregeln erleichtern und fördern, namentlich den Produzenten guten, mahlfähigen Inlandgetreides die Abnahme zu einem Preise sichern, der den Getreidebau im Inland ermöglicht. Selbstversorger und Gebirgsgegenden sind in angemessener Weise zu berücksichtigen.
3. Die Ausführung vorstehender Grundsätze bleibt der Bundesgesetzgebung überlassen. Dabei darf jedoch ein ausschließliches Recht der Einfuhr von Getreide (Monopol), vorbehaltlich einer Zwangslage in Kriegszeiten, weder für den Bund noch für eine private Organisation geschaffen werden.»

<sup>61</sup>) Inhaltlich handelt es sich dabei allerdings nicht, wie die Bezeichnung vermuten ließe, um gegensätzliche Bestimmungen, sondern um eine Weiterbildung der Initiative. Der Entwurf hatte folgenden Wortlaut (BBl. 1928/I, 944):

«Zur Sicherung der Versorgung des Landes unterhält der Bund genügende Getreidevorräte. Er kann die Müller verpflichten, Getreide zu lagern und die Getreidevorräte zwecks Auswechslung zu übernehmen.

Der Bund fördert den Anbau von Brotgetreide im Inland und unterstützt die Selbstversorgung. Er übernimmt gutes, mahlfähiges Inlandgetreide zu einem Preis, der den Getreidebau im Inland ermöglicht. Die Müller können verpflichtet werden, das vom Bund erworbene Inlandgetreide auf Grundlage des Marktpreises zu übernehmen.

ser fand nach langwierigen Verhandlungen<sup>62</sup>, in deren Verlauf am bundesrätlichen Vorschlag nur unwesentliche Änderungen vorgenommen wurden, die Zustimmung der eidgenössischen Räte und in der Volksabstimmung vom 3. 3. 1929 diejenige des Souveräns, der damit erstmals in aller Form seinen Willen zur Sicherung der Landesversorgung bekundete.

In der den eidgenössischen Räten mit seinem Gegenentwurf für einen neuen Verfassungsartikel unterbreiteten Botschaft hatte der Bundesrat die von ihm angestrebte neue Ordnung, die im einzelnen der Regelung in einem Ausführungsgesetz vorbehalten blieb, näher umrissen. Sein Bestreben ging dahin, das bisher Bewährte zu erhalten. So sollten die Brotgetreidevorräte weiterhin zum Teil in eigenen Lagerhäusern und Magazinen des Bundes, zum andern Teil in den Handelsmühlen eingelagert werden. «Mühleneinlagerung bedeutet Dezentralisation der Vorräte, fühlbare Frachtersparnis, Mindestmaß von Manipulationen und endlich Garantie sachgemäßer Behandlung»<sup>63</sup>.

Das Ausmaß der von den Handelsmühlen kostenlos durchzuführenden Lagerung von Bundesgetreide sollte sich nach ihrer gesamten Vermahlung an Getreide richten und jeweils auf Grund des Vorjahresumsatzes neu festgesetzt werden. Die Einlagerung, Besorgung und Beaufsichtigung des Bundesgetreides war weiterhin den Mühlen zugeordnet. Während aber bisher die Getreideverwaltung die Auswechslung der in den Mühlen gelagerten Vorräte besorgt hatte, sollte diese Aufgabe nach der neuen Ordnung den Mühlen zufallen; die Auswechslung war nun von ihnen auf eigene Rechnung und Gefahr, aber unter der Aufsicht des Bundes vorzunehmen. In dieser Ordnung finden wir deutlich die Ansätze der späteren Pflichtlagerhaltung.

Die Höhe der stets zu unterhaltenden Bundesreserve veranschlagte der Bundesrat in seiner Botschaft mit 8000 Wagen. Er beabsichtigte aber, sich die Ermächtigung geben zu lassen, diese Zahl von sich aus erhöhen zu können, «wenn die politische oder wirtschaftliche Lage entsprechende Maßnahmen erfordert»<sup>64</sup>. Nach einer Interimslösung auf der Grundlage eines auf drei Jahre befristeten, dringlichen BB<sup>65</sup> erhoben die eidgenössischen Räte am 7. 7. 1932 den ihnen vom Bundesrat unterbreiteten Entwurf zu einem BG über die *Getreideversorgung des Landes* nur mit wenig Änderungen zum Gesetz (AS. 49, 439). Das Referendum wurde nicht ergriffen.

Das Getreidegesetz brachte tatsächlich nur eine Bestätigung der bereits bewährten Ordnung<sup>66</sup>. Das gilt insbesondere auch für die Bestimmungen der Lagerhaltung, die zur Hälfte vom Bund, zur Hälfte kostenfrei durch die Handelsmühlen zu übernehmen war<sup>67</sup>. Die ständige Ueberwachung der in den

---

Der Bund sorgt unter Wahrung der Interessen der Brot- und Mehlkonsumenten für die Erhaltung des einheimischen Müllereigewerbes. Zu diesem Zwecke kann er Einfuhrzölle auf ausländischem Backmehl erheben und sich das Recht vorbehalten, wenn die Umstände es verlangen, das Backmehl einzuführen. Um die Lieferungskosten zu ermäßigen, kann er den im Innern des Landes gelegenen Mühlen nötigenfalls besondere Erleichterungen gewähren. Der Bund gewährt Frachtbeiträge für Mehllieferungen in Gebirgsgegenden.

Eine Erhöhung der statistischen Gebühr im Warenverkehr mit dem Ausland soll dazu beitragen, die aus der Getreideversorgung des Landes erwachsenden Ausgaben zu decken.»

<sup>62</sup>) Sten. Bull. StR. 1928, 97 ff.; 281 ff., 289; NR. 1928, 713 ff.; 785 ff.; 838.

<sup>63</sup>) BBl. 1928/I, 904 f.

<sup>64</sup>) BBl. 1928/I, 907.

<sup>65</sup>) Der BB vom 7. 6. 1927 über die vorläufige Ordnung der Getreideversorgung (AS. 43, 121) hatte den 30. 6. 1929 als Endtermin für die Wirksamkeit des aus der Kriegszeit stammenden Getreidemonopols bestimmt. Die nach der Annahme der Verfassungsrevision vom 3. 3. 1929 bis zu diesem Datum zur Verfügung stehende Zeit reichte natürlich nicht aus, um das Ausführungsgesetz vorzubereiten. So kam es zum dringlichen BB vom 22. 6. 1929 (AS. 45, 272).

<sup>66</sup>) Botsch. BR. zum Getreidegesetz, BBl. 1932/I, 137.

<sup>67</sup>) Zu diesem und den folgenden Ausführungen vgl. M. Tapernoux, aaO., 164; d. r. s., Getreideordnung; ordentliche Getreidegesetzgebung, Schweiz Jur. Kart. Skt XXII Nr. 15

Handelsmühlen liegenden Getreidevorräte des Bundes hatte gezeigt, daß die Müller den ihnen bei der Getreidelagerung obliegenden Pflichten gewissenhaft nachkamen. Anfängliche Befürchtungen wegen ungenügender Sicherheit des in den Mühlen untergebrachten Teiles des Bundeslagers erwiesen sich als unbegründet. Dazu trug nach Auffassung des Bundesrates wesentlich bei, daß sämtliche Mühlen für die Erfüllung der ihnen überbundenen Pflichten Sicherheit leisten mußten<sup>68</sup>.

Damit wurde der Gedanke der Sicherung der Landesversorgung und im besonderen der Vorratshaltung erstmals in einem Bundesgesetz verankert.

---

<sup>68</sup>) Art. 35 der VV zum Getreidegesetz vom 4. 7. 1933/14. 9. 1937 (AS. 49, 455/5 3, 801) bestimmt hierüber: «Die Inhaber von Handelsmühlen haben eine dem Umfang ihres Geschäftes angemessene Sicherheit zu leisten. Für Müller, welche einem Verbandsangehören, kann dieser die Sicherheitsleistung übernehmen.

Die Sicherheitsleistung kann durch Barhinterlage, durch Hinterlage guter, leicht verwertbarer Wertpapiere oder durch Bürgschaft einer von der Getreideverwaltung anerkannten Bank oder Versicherungsgesellschaft erfolgen. Form und Inhalt der Bürgschaftserklärungen werden durch die Getreideverwaltung bestimmt. Die Höhe der Sicherheit soll dem Werte des Pflichtlagers entsprechen, wenigstens aber tausend Franken betragen. Sie wird jedes Jahr und für jede Mühle auf Grund des Durchschnittspreises der unmittelbar vorangegangenen neun Monate für Manitoba II bestimmt.

Die Getreideverwaltung ist berechtigt, Inhaber von Handelsmühlen, die wegen der Lagerhaltung oder wegen der Erfüllung der Bezugspflicht für Getreide zu wiederholten Beanstandungen Anlaß geben, zur Leistung einer höheren Sicherheit zu verhalten.

Die Sicherheit haftet auch für Forderungen der Zollverwaltung.»

## II. Die Pflichtlagerhaltung gemäß Bundesgesetz vom 1. April 1938 über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern

Die ständig wachsende Verschärfung der politischen Spannungen, die sich in der Ohnmacht des Völkerbundes, die Interessengegensätze zu überbrücken, im Scheitern der Abrüstungskonferenz und in den immer eifriger betriebenen Kriegsvorbereitungen gewisser Nachbarstaaten manifestierte, bewog den Bundesrat, dem Parlament zu Beginn der Dreißigerjahre eine Reihe von Vorlagen zur Verstärkung der militärischen Sicherheit zu unterbreiten.

Mehr und mehr zogen auch die Fragen der wirtschaftlichen Landesverteidigung, namentlich der Sicherung einer ausreichenden Ernährung im Kriegsfall, die Aufmerksamkeit auf sich, zumal gerade in jenen Jahren auf verschiedenen Gebieten unserer Güterversorgung als Folge der Wirtschaftskrise und der Rationalisierungsmaßnahmen die Lagerbestände stark abgesunken waren<sup>69</sup>. Im Zusammenhang mit der Diskussion über die den eidgenössischen Räten unterbreitete Kreditvorlage zum Ausbau der militärischen Landesverteidigung<sup>70</sup> befaßten sich im Jahre 1936 ein Postulat und zwei Motionen mit Fragen der wirtschaftlichen Landesverteidigung. Der damalige Vorsteher des EVD konnte in der Antwort auf das Postulat des Kommunisten Walter Zürrich<sup>71</sup> darauf hinweisen, daß der Bundesrat aus den Erfahrungen des Jahres 1914 seine Lehren gezogen habe. Entsprechende Vorbereitungen seien getroffen worden. Der bundesrätliche Sprecher lehnte es aber ab, darüber öffentlich nähere Einzelheiten bekanntzugeben. Indessen bestätigte Nationalrat Keller-Aarau als Berichterstatter, daß die Kommission sich mit den Fragen der Lebensmittel-, Rohstoff- und Geldversorgung im Kriegsfall einläßlich befaßt habe, und daß sie vom Vorsteher des EMD über den Stand der Versorgung

<sup>69</sup>) Vgl. A. Steinmann, Kriegswirtschaftliche Vorbereitungen, 604 ff.; d. ers., Landesverteidigung und nationale Wirtschaft, 102 ff.; G. Daeniker, aaO., 75, P. Keller, Kriegswirtschaft, 667; E. Bircher, Redaktionelle Bemerkungen zum Aufsatz von P. Keller, Kriegswirtschaft, Allg. Schweiz. Mil. Ztg. 82 (1936), 665; S. Streiff, Kriegswirtschaftliche Kriegsvorsorge, 5 ff.

<sup>70</sup>) BBl. 1930/II, 529; 1933/II, 549; 1934/II, 383; 475; III, 373; BB vom 21. 12. 1933 über die Ergänzung der Bewaffnung und Ausrüstung der Armee, AS. 49, 987; BB vom 29. 9. 1934 betr. den passiven Luftschutz der Bevölkerung, AS. 50, 666; Beschluß der BVslg. vom 19. 12. 1934 über die Festsetzung der an die Kantone für den Ersatz und Unterhalt der persönlichen Ausrüstung zu leistenden Entschädigung, AS. 50, 1404; BG vom 28. 9. 1934 über die Abänderung des BG vom 12. 4. 1907 betr. die Militärorganisation, AS. 51, 177. In der Botschaft zur sogenannten Wehrvorlage vom Jahre 1936 äußerte der Bundesrat u. a. «Es hat sich gezeigt, daß die Verträge, mit denen die Siegermächte ihre durch den Kriegsausgang erungene Stellung und den Frieden zu sichern hofften, der Entwicklung nicht standhielten. Die Grundlagen der internationalen Ordnung sind ins Wanken gekommen. Auf verschiedenen Seiten machen sich Ansprüche geltend, und dahinter stehen neue, von nationaler Begeisterung erfüllte, durch straffe Erziehung disziplinierte Kräfte mit moderner Ausrüstung zum Einsatz bereit. Mag auch in keinem Staat die Regierung bewußt einem kriegeserischen Konflikt zusteuern, so könnte doch in der gegenwärtigen Hochspannung der politischen Atmosphäre ein verhältnismäßig unbedeutendes Ereignis eine Katastrophe auslösen.» BBl. 1936/I, 719.)

<sup>71</sup>) Sten. Bull. NR. 1936, 1031 f.

und der geplanten Maßnahmen unterrichtet worden sei. Angesichts des vertraulichen Charakters der Dinge verzichtete die Kommission darauf, ein besonderes Postulat zu stellen; sie beschränkte sich auf den bestimmten Wunsch, «daß der Bundesrat alles vorkehre, um die Lebensmittel- und Rohstoff-Versorgung des Landes im Kriegsfall sicherzustellen und namentlich auch den unguten Erscheinungen vorzubeugen, wie sie bei Kriegsausbruch im Jahre 1914 zutage getreten sind»<sup>72</sup>. Tatsächlich brauchte es keines Anstoßes von seiten des Parlamentes mehr, denn der Bundesrat hatte bereits im Frühjahr 1936 die eidgenössischen Departemente eingeladen, «sich darüber zu äußern, auf welche Weise sie an der umfassenden Aufgabe der Verstärkung der wirtschaftlichen Wehrbereitschaft des Landes mitarbeiten können»<sup>73</sup>. Es habe sich erwiesen, daß alle Departemente wie auch die Regiebetriebe und die ETH mit ihren Forschungsinstituten in irgendeiner Weise mitzuwirken in der Lage seien. Die Berichte der Departemente dienten als Unterlage für die Ausarbeitung interner Richtlinien des Bundesrates für die Vorbereitung und Organisation der Kriegswirtschaft, deren oberste Leitung dem Vorsteher des EVD übertragen wurde<sup>74</sup>. Auf Anfang des Jahres 1937 errichtete das EMD eine besondere Sektion für Kriegswirtschaft, die der Generalstabsabteilung als 8. Sektion angegliedert wurde. Ihre Aufgabe bestand in der Vorbereitung der Evakuierung, der Dispensation von unentbehrlichen Arbeitskräften und in der allgemeinen Bearbeitung der wirtschaftlichen Bedürfnisse der Armee. Gleichzeitig war ihr die Aufgabe eines Verbindungsgliedes zwischen Generalstabsabteilung und EVD zugedacht<sup>75</sup>.

Da die bestehenden Verwaltungsabteilungen des EVD, in dessen Zuständigkeitsbereich die zivile Kriegswirtschaft fiel, sich außerstande sahen, die vielseitigen neuen Aufgaben der wehrwirtschaftlichen Vorbereitung zu ihren bisherigen Pflichten zu übernehmen, berief der Vorsteher des EVD im April 1937 einen «Delegierten für Kriegswirtschaft»<sup>76</sup>. Seine Aufgabe bestand in der Förderung der Koordination der wirtschaftlichen Wehrbereitschaft, in der Schaffung der organisatorischen und rechtlichen Voraussetzungen, die im Kriegsfall den Einsatz der Wirtschaft gewährleisten sollten, und in der Vorbereitung aller jener Maßnahmen, die geeignet erschienen, die Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern auch unter außerordentlichen Verhältnissen nach Möglichkeit sicherzustellen<sup>77</sup>. Am 9. 11. 1937 erging sodann die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern, mit der den eidgenössischen Räten ein Entwurf zu einem gleichnamigen Bundesgesetz vorgelegt wurde<sup>78</sup>. In die-

<sup>72</sup>) Sten. Bull. NR. 1936, 1032. Am selben Tage, an dem das Postulat Walter-Zürich abgelehnt wurde, brachte Nationalrat Zimmermann-Zürich eine Motion betr. die «Sicherstellung der Landesversorgung mit Importrohstoffen und Lebensmitteln» ein, die später wegen Ausscheidens ihres Urhebers aus dem Nationalrat abgeschrieben wurde; am 8. 12. 1936 folgte eine Motion Gafner-Bern, die den Bundesrat einlud, «den eidg. Räten Bericht und Antrag zu unterbreiten, welche Maßnahmen seitens des Bundes zu ergreifen sind, um nicht nur die militärische, sondern auch die wirtschaftliche Kriegsvorsorge unseres Landes sicherzustellen». Vgl. hierzu die Botsch. BR über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern, BBl. 1937/III, 286.

<sup>73</sup>) BBl. 1937/III, 286.

<sup>74</sup>) Zu diesen und den folgenden Ausführungen vgl. die Berichterstattung in den eidg. Räten anlässlich der Eintretensdebatte über den Entwurf zum BG über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern, Sten. Bull. NR. 1937, 877; StR. 1938, 13.

<sup>75</sup>) E. Bircher äußerte sich dazu wie folgt: «Indessen ist die längst nötige und verlangte Sektion für Kriegswirtschaft bei der Generalstabsabteilung geschaffen worden. Das genügt aber nicht. Wir haben schon im Jahre 1931 einen wirtschaftlichen Landesverteidigungsrat verlangt.» (Redaktionelle Bemerkungen zum Aufsatz von P. Keller, Kriegswirtschaft, 665.)

<sup>76</sup>) Vgl. u. Anm. 130.

<sup>77</sup>) Botsch. BR. vom 9. 11. 1937 (s. folg. Text), BBl. 1937/III, 286 f.

<sup>78</sup>) BBl. 1937/III, 285 f.

ser Botschaft wies der Bundesrat nachdrücklich darauf hin, daß vorsorgliche Maßnahmen auf dem Gebiete der Volkswirtschaft im Hinblick auf den Krieg unentbehrlich geworden seien und daß, ähnlich wie bei andern weltwirtschaftlich orientierten Ländern (beispielsweise England und Schweden), die Sicherstellung der schweizerischen Landesversorgung in erster Linie durch eine vorsorgliche Vorratshaltung an jenen lebenswichtigen Gütern erfolgen müsse, welche wir selbst nicht oder nur in ungenügendem Maße herzustellen in der Lage sind. «Schweizerische Wehrwirtschaftspolitik muß in hohem Maße Vorratspolitik sein» <sup>79</sup>.

Da die Kenntnis der im Lande liegenden Vorräte die Grundlage jeder wehrwirtschaftlichen Vorsorge bildet, sollte der Bundesrat in erster Linie ermächtigt sein, Bestandsaufnahmen anzuordnen. Wo die Erhebungen eine ungenügende Sicherung der Landesversorgung für den Fall einer plötzlichen Unterbindung der Zufuhren ergeben würden — ungenügend in bezug auf die Menge oder auf die Lagerorte der bestehenden Vorräte — wollte er für die Verstärkung dieser wehrwirtschaftlich schwachen Stellen sorgen, indem er selbst, insbesondere zur Deckung des Heeresbedarfes an Nahrungsmitteln, Ausrüstung, Treibstoffen und Kriegsmaterial, vermehrte Lager anlegen und zur Versorgung des Volkes Kantone, Gemeinden, öffentliche und private Unternehmungen zur Haltung von Warenvorräten auffordern und, wenn nötig, verpflichten würde. Gleichzeitig versprach er aber auch, darüber zu wachen, «daß aus der wehrwirtschaftlichen Politik nicht eine volkswirtschaftliche Belastung entstehe» <sup>80</sup>. Endlich sollte dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt werden, im Falle unmittelbarer Kriegsgefahr weitere Maßnahmen anzuordnen.

Die Vorlage selbst begegnete im Nationalrat einer geteilten Auffassung, ohne daß die Notwendigkeit eines solchen gesetzlichen Erlasses dem Grundsatz nach von irgendeiner Seite bestritten worden wäre. Die Kommissionen beider Räte sprachen sich vielmehr einmütig dafür aus, und auch während der Verhandlungen im Parlament erhob sich keine einzige Stimme dagegen. Umso heftiger wurde der Inhalt des zukünftigen Bundesgesetzes kritisiert. Den meisten Ratsmitgliedern erschien der Entwurf unvollständig und unbefriedigend, weil er bloß ein Teilgebiet, die Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern, insbesondere die Vorratshaltung, regle. Verschiedentlich hätte man ein umfassendes Rahmengesetz vorgezogen, als dessen erster Teil die Vorlage zu betrachten gewesen wäre <sup>81</sup>. Andere Ratsmitglieder fanden den Entwurf in allen Teilen angemessen, während eine dritte Gruppe Bedenken wegen zu weit gehender Vollmachten hegte <sup>82</sup>. Die Vorlage erfuhr denn auch im Laufe der Verhandlungen eine weitgehende Umgestaltung und Ergänzung, konnte aber dessen ungeachtet bereits am 1. 4. 1938 endgültig verabschiedet werden und war damit rascher zustande gekommen als mancher dringliche Bundesbeschluß. Das Referendum gegen dieses Bundesgesetz (AS. 54, 309) wurde nicht ergriffen. Damit erhielten Bundesrat und Bundesversammlung — nahezu 20 Jahre nach Ende des ersten Weltkrieges — die Kompetenz, auf allen wichtigen Gebieten der Wirtschaft bestimmte vorsorgliche Vorkehrungen zur Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern zu treffen.

<sup>79</sup>) BBl. 1937/III, 288 f. Vgl. ferner Zitate in Anm. 22 und 23.

<sup>80</sup>) BBl. 1937/III, 287. Dieser Zusicherung hat sich der Bundesrat erinnert, als er in den Jahren 1949 und 1950 zu den Anträgen von StR. Duttweiler Stellung zu nehmen hatte, der die gesetzliche Verankerung einer für 1 bis 2 Jahre ausreichenden Vorratshaltung an unentbehrlichen Rohstoffen und Nahrungsmitteln forderte. (Die Verhandlungen, welche am 14. 3. 1950 zur Ablehnung der Motion Duttweiler führten, wurden ins Sten. Bull. nicht aufgenommen.)

<sup>81</sup>) NatR. Gafner ging so weit, sie als ein Stückwerk zu bezeichnen, das noch als Stückwerk unvollkommen sei (Sten. Bull. NR. 1937, 881), während NatR. Anliker von einem Flickwerk sprach, dem die große Linie abgehe (Sten. Bull. NR. 1937, 890).

<sup>82</sup>) Sten. Bull. NR. 1937, 878.

Das Gesetz unterscheidet in bezug auf die dem Bundesrat zustehenden Befugnisse zwischen drei Phasen, nämlich zwischen Friedensperioden, «unsicheren Zeiten» und «Zeiten unmittelbarer Kriegsgefahr». Dementsprechend gliedert es sich in drei Hauptabschnitte:

1. Jederzeit zulässige Maßnahmen (Art. 2) <sup>83</sup>:  
Darunter fallen Bestandaufnahmen und Erhebungen, zu deren Anordnung der Bundesrat auch im Frieden befugt ist, damit er sich jederzeit über den Stand der Landesversorgung Rechenschaft geben kann;
2. Maßnahmen in unsicheren Zeiten (Art. 3—6):  
Sie umfassen vor allem die Vorratshaltung, die Förderung der inländischen Land- und Forstwirtschaft und der im Interesse der einheimischen Produktion lebenswichtiger Güter liegenden Forschung sowie die Sicherung der Transporte für den Fall der wirtschaftlichen Absperrung.
3. Maßnahmen im Falle unmittelbarer Kriegsgefahr (Art. 7 und 8):  
Das Gesetz spricht hier von «weiteren Maßnahmen», nennt im einzelnen aber nur Beschlagnahme und Enteignung sowie Vorkehren zur Verhinderung ungerechtfertigter Preissteigerungen auf inländischen Vorräten. Indem es die sehr schweren Eingriffe der Beschlagnahme und Enteignung ausdrücklich erwähnt, müssen sämtliche anderen, weniger einschneidenden Maßnahmen wie die Kontingentierung, der Erlaß von Abgabe- und Bezugssperren, die Rationierung, Produktionslenkung, Ablieferungspflicht usw. ebenfalls als zulässig betrachtet werden <sup>84</sup>.

Diese Aufteilung der Maßnahmen auf drei Phasen, die erst im Verlaufe der parlamentarischen Beratungen erfolgte <sup>85</sup>, kann nicht als besonders glücklich und zweckmäßig bezeichnet werden, zumal das Gesetz die einzelnen Begriffe nicht näher umschreibt <sup>86</sup>. Zunächst ergaben sich allerdings in der Auslegung keine Schwierigkeiten: Schon als das Gesetz erlassen wurde, waren die Zeiten

<sup>83</sup>) Im Gesetz ist der betr. Abschnitt in Abweichung von der gewählten Systematik mit «Bestandaufnahmen und Erhebungen» überschrieben.

<sup>84</sup>) Tatsächlich sind die einschneidendsten Lenkungsmaßnahmen der Beschlagnahme und Enteignung in der Praxis nur mit größter Zurückhaltung angewendet und vor allem durch die Ablieferungspflicht sowie Abgabe- und Bezugssperren funktionell ersetzt worden (vgl. J. Lautner, System, 514 ff.).

<sup>85</sup>) Sten. Bull. StR. 1938, 24; 25; 29; 30. Vgl. ferner Mitteilungsblatt des Delegierten für Arbeitsbeschaffung vom Februar 1952.

<sup>86</sup>) Im Verlaufe der parlamentarischen Beratungen wurde erwogen, den BR. zu ermächtigen, den Eintritt in eine ernstere Phase, vor allem in die «unmittelbare Kriegsgefahr», öffentlich bekanntzugeben. Es wurde jedoch davon abgesehen, weil jede derartige Erklärung bei der Bevölkerung Beunruhigung hervorrufen würde. Vgl. Votum BR. Obrecht, Sten. Bull. StR. 1938, 19.

Die nachträgliche Unterscheidung von drei Gefahrstadien (vgl. hierüber E. Schmid, aaO., 80; H. Schmuki, aaO., 10) hatte neben anderen Nachteilen auch eine ungewollte Einschränkung der Tragweite des heutigen Art. 8 des Sicherstellungsgesetzes zur Folge. Dieser Artikel geht auf einen dem Antrag der nationalrätlichen Kommission gegenübergestellten Antrag von NatR. Duttweiler zurück, der von BR. Obrecht unterstützt und von den Räten ohne Opposition angenommen wurde (Sten. Bull. NR. 1937, 923; 925; 926 f.). Danach sollte der damalige Art. 7 bis, der in den Abschnitt «Weitere Maßnahmen» eingereiht wurde, folgenden Wortlaut erhalten:

«Im Falle einer Beeinträchtigung der Landesversorgung vom Ausland her erläßt der Bundesrat Bestimmungen zur Verhinderung ungerechtfertigter Preissteigerungen auf inländischen Vorräten.»

Wie sich schon aus ihrer Formulierung ergibt, war diese Bestimmung generell für «Vorkriegszeiten», «sobald die Zufuhr beeinträchtigt ist» (NatR. Duttweiler, Sten. Bull. NR. 1937, 925), «wenn wir Mühe haben, die Waren, die wir brauchen, vom Ausland hereinzubringen» (BR. Obrecht, Sten. Bull. NR. 1937, 927), keinesfalls aber nur für den Fall unmittelbarer Kriegsgefahr gedacht. Als jedoch später der StR. die Dreiteilung der auf Grund des Gesetzes zu treffenden Maßnahmen in

in höchstem Maße unsicher und beunruhigend; es dauerte knapp 16 Monate, und der Bundesrat sah sich veranlaßt, angesichts des unabwendbar scheinenden neuen Waffenganges in Europa von den Maßnahmen der dritten Stufe Gebrauch zu machen<sup>87</sup>.

Kurz darauf brach der zweite Weltkrieg aus; statt auf das Sicherstellungsgesetz konnte sich der Bundesrat für die Vorkehrungen im Bereiche der wirtschaftlichen Landesverteidigung nunmehr auf die außerordentlichen Vollmachten stützen.

Bereits im Frühjahr 1948, kaum drei Jahre nach der Niederlegung der Waffen — das Vollmachtenregime stand zu einem guten Teil noch in Kraft — drängten sich wiederum eine Reihe vorsorglicher Maßnahmen auf. Der Bundesrat zögerte nicht, auf die gespannte Atmosphäre des «kalten Krieges» den Begriff der «unsicheren Zeiten» anzuwenden und von den ihm unter diesem Titel in Art. 3 bis 6 des Sicherstellungsgesetzes eingeräumten Kompetenzen Gebrauch zu machen<sup>88</sup>. Schwieriger wurde die Frage der Auslegung der Phasenbegriffe, als es im Juni 1950 im Fernen Osten zu offenen Feindseligkeiten

---

solche in ruhigen Zeiten, unsicheren Zeiten und Zeiten unmittelbarer Kriegsgefahr vornahm, kam Art. 8 (vormals Art. 7 bis) zusammen mit Art. 7 in den Abschnitt über «Maßnahmen im Falle unmittelbarer Kriegsgefahr» zu stehen, obwohl dies der ursprünglichen Absicht widersprach. J. L a u t n e r betrachtet deshalb die Beschränkung der wehrwirtschaftlichen Preiskontrolle auf die Zeit unmittelbarer Kriegsgefahr geradezu als ein Redaktionsversehen (vgl. Preisüberwachung und Reaktivierung der Preisreglementierung, Wirtschaft und Recht 1951, 212 Anm. 114).

<sup>87</sup>) So stützte er sich auf Art. 7 des Sicherstellungsgesetzes bei den Beschlüssen vom 26. 8. 1939 und 2. 9. 1939 über die Beschränkung der Ausfuhr (AS. 55, 731; 825) sowie vom 29. 8. 1939 über die Beschlagnahme von Tankräumen (AS. 55, 752). Vgl. hierzu J. L a u t n e r, System, 261 Anm. 96; 274, bzw. 227 Anm. 21.

<sup>88</sup>) Vor allem traf der BR. auf dem Gebiete der Vorratshaltung (Art. 3 BG) eine Reihe von Maßnahmen, von denen im folgenden zu sprechen sein wird: Anlegung bundeseigener Vorräte, Abschluß von Pflichtlagerverträgen, Aufforderung zur Haltung von Haushalt- und Betriebsvorräten für die Zeit einer allfälligen Bezugssperre, Verpflichtung der Kantone zur Anlegung einer Salzreserve für 4 Monate, Durchführung zweier Tankbauprogramme zur Schaffung des nötigen Lageraumes für flüssige Treib- und Brennstoffe.

Ferner ergingen, gestützt auf Art. 4 BG, seit dem Sommer 1949 alljährlich BRBe über den Rapsanbau und die Verwendung der betreffenden Rapsarten (BRBe vom 12. 7. 1949, AS. 1949, 787, vom 12. 7. 1950, AS. 1950, 668, vom 24. 7. 1951, AS. 1951, 709 und vom 18. 7. 1952, AS. 1952, 567), mit dem Ziele, diesen in Zeiten der Mangelwirtschaft so wertvollen Anbau wenigstens in bescheidenem Rahmen aufrecht zu erhalten. (Im Gegensatz zu den zitierten Bestimmungen wurden diejenigen über besondere Maßnahmen zur Förderung des Ackerbaues nicht auf Grund des BG, sondern gestützt auf Art. 31 bis, 32 und 64 bis BV erlassen und dementsprechend in die Form eines BB gekleidet [vom 29. 9. 1950, AS. 1951, 121].)

Sodann war der BR. im Sinne von Art. 5. BG bemüht, durch geeignete Mittel kriegswirtschaftlich wichtige Betriebe aufrechtzuerhalten, die ohne seine Unterstützung eingegangen wären. Als Beispiel seien hier die inländischen Kohlengruben erwähnt, die im zweiten Weltkrieg in bescheidener, aber doch wertvoller Weise zur Verbesserung der Brennstoffversorgung beigetragen hatten (vgl. Die Schweiz. Kriegswirtschaft 1939/1948, 834). Die Aufrechterhaltung einzelner Gruben in den politisch unruhevollen Nachkriegsjahren schien dem BR. vor allem deshalb von Bedeutung, um stets eine Anzahl geübter Bergleute zur Verfügung zu haben.

Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang ferner die Bestrebungen des BR. zur Fortführung einer beschränkten inländischen Ersatzstoffproduktion und zur Aufrechterhaltung der Produktionsanlagen für Zellwolle.

Endlich faßte der BR. zur Sicherstellung der Transporte (Art. 6 BG) einen Beschluß über die Versicherung von Kriegstransportfahrzeugen (BRB vom 23. 12. 1949, noch nicht in Kraft und nicht publiziert) sowie zwei Beschlüsse über die Erhöhung der Schiffstonnage unter Schweizerflagge für den Ueberseeverkehr (BRBe vom 17./21. 11. 1950 und vom 27. 4. 1951, beide ebenfalls nicht publiziert).

Vgl. über diese und weitere Vorbereitungen, vor allem organisatorischer Natur, H. S c h m u k i, aaO., 9 f., sowie die verschiedenen in Anm. 32 zitierten Aufsätze und Referate von A. M u g g l i, G. R u t i s h a u s e r, O. Z i p f e l und vom Verfasser.

kam und der Konflikt in Korea sich in der Folge zu einer grundsätzlichen Auseinandersetzung zwischen «Ost» und «West» auszuweiten drohte. Es stellte sich für den Bundesrat die Frage, ob er sich für die erforderlichen zusätzlichen Maßnahmen bereits auf das Kriterium der «unmittelbaren Kriegsgefahr» berufen könne und damit ermächtigt sei, seine Anordnungen auf Art. 7 des Gesetzes zu stützen. Politische und psychologische Erwägungen sprachen jedoch gegen eine solche Auslegung. Der Bundesrat wandte sich deshalb am 30. Januar 1951 mit einer Botschaft<sup>89)</sup> und dem Entwurf zu einem Beschluß der Bundesversammlung<sup>90)</sup> an die eidgenössischen Räte und ersuchte sie, ihn auf Grund von Art. 1/III des Gesetzes zum Erlasse weiterer Maßnahmen zu ermächtigen. Am 26. April 1951 trat der auf drei Jahre befristete Beschluß über Maßnahmen zur Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern in unsichern Zeiten in Kraft. (AS. 1951, 417)<sup>91)</sup>

Die gerade im Verlaufe der «Koreakrise» zutage getretene unbefriedigende Aufteilung der Kompetenzen auf die erwähnten, begrifflich nicht umschriebenen Phasen veranlaßte den Bundesrat nicht zuletzt, die Vorarbeiten für die Totalrevision des Sicherstellungsgesetzes an die Hand zu nehmen; diese Absicht äußerte er bereits in seiner zitierten Botschaft vom 30. 1. 1951<sup>92)</sup>.

Es wurde bereits o. S. 6 f. dargelegt, daß der Vorratshaltung als einer Maßnahme, die sowohl für den Fall der wirtschaftlichen Absperrung als auch für den Kriegsfall selbst von ausschlaggebender Bedeutung ist, der Vorrang unter den wirtschaftlichen Vorkehren zukommt. Dies erhellt auch aus dem Sicher-

<sup>89)</sup> BBl. 1951/I, 307.

<sup>90)</sup> Zur Rechtsform des Beschlusses vgl. «Kritische Betrachtungen zur Beschlußpraxis der Bundesversammlung», NZZ Nr. 1543 vom 13. 7. 1951 und «Einfacher Bundesbeschluß oder Beschluß der Bundesversammlung?», NZZ Nr. 1617 vom 24. 7. 1951.

<sup>91)</sup> Die im Zusammenhang mit dem Kriegsausbruch in Korea eingetretene Verknappung industrieller Rohstoffe hatte den BR. freilich schon vorher genötigt, Verwendungsbeschränkung für Kupfer (BRB Nr. 1 vom 1. 12. 1950 über die Landesversorgung mit knappen Importwaren, AS. 1950, 1278, in der Wirksamkeit eingestellt durch BRB vom 15. 12. 1952, AS. 1952, 992) und Bewirtschaftungsvorschriften für Rohnickel (BRB Nr. 2 vom 30. 1. 1951 über die Landesversorgung mit knappen Importwaren, AS. 1951, 47) aufzustellen. Er berief sich damals zu diesem Zwecke auf den BB vom 14. 10. 1933/22. 6. 1939 über wirtschaftliche Maßnahmen gegenüber dem Ausland, doch konnte es sich dabei, wie der BR. in seiner Botschaft vom 30. 1. 1951 ausführte, «mehr nur um eine behelfsmäßige Lösung handeln, denn es hatte nie die Meinung, daß diesem Beschluß die Funktion einer Rechtsgrundlage für Maßnahmen mit kriegswirtschaftlichem Charakter zukommen sollte» (BBl. 1951/I, 309). Der BB vom 14. 10. 1933 hatte allerdings am 22. 6. 1939 eine Ergänzung in dem Sinne erfahren, daß als Zweck der sich auf ihn stützenden Maßnahmen auch die Vermehrung der Vorratshaltung für die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern genannt wurde. Diese Bestimmung wurde aber lediglich dahin ausgelegt, daß der BR. die auf Grund des BB bereits bewilligungspflichtige Wareneinfuhr zur Förderung der Vorratshaltung von geeigneten Bedingungen abhängig machen dürfe. Dagegen galt er beispielsweise nicht als befugt, bisher frei importierte Waren der Einfuhrbewilligungspflicht zu unterstellen, um entsprechende Bedingungen an die Erteilung der Bewilligungen knüpfen zu können. Angesichts dieser engen Auslegung darf füglich bezweifelt werden, daß der BR. ermächtigt sein sollte, gestützt auf den BB vom 14. 10. 1933/22. 6. 1939 Bewirtschaftungsvorschriften zu erlassen, d. h. Lenkungsmaßnahmen im Inland zu treffen. (Vgl. hierzu J. Lautner, System, 157 sowie u. nach Anm. 117.)

<sup>92)</sup> Vgl. BBl. 1951/I, 313. In der Botschaft führte der BR. überdies folgendes aus: «Heute erachtet jedoch der BR. die ihm in den Art. 3 bis 6 des Sicherstellungsgesetzes eingeräumten Befugnisse nicht mehr für ausreichend, um alle jene Anordnungen zu treffen, die sich angesichts der gegenwärtigen Weltlage aufrängen. Man muß im Zeichen des «kalten Krieges» jederzeit mit unvorhersehbaren Entschlüssen und Handlungen der Großmächte rechnen. Der zweite Weltkrieg hat zudem gezeigt, daß der wirtschaftlichen Kriegsführung eine noch größere Bedeutung zukommt, als im Jahre 1938 angenommen werden konnte.» (BBl. 1951/I, 307.)

stellungsgesetz, wo sie die erste Stelle unter den Maßnahmen in unsicheren Zeiten einnimmt. Das Bundesgesetz führt hierbei drei Möglichkeiten an (Art. 3/I):

1. Die Anlegung oder Vermehrung bundeseigener Lager;
2. Die Förderung der Vorratshaltung Dritter durch Verträge oder andere geeignete Mittel;
3. Die Verpflichtung öffentlicher und privater Unternehmungen zur Haltung von Vorräten.

Die Meinung ging von Anfang an dahin, daß der Vorratshaltung durch den Bund selbst, soweit sie der Versorgung der Zivilbevölkerung dienen sollte, infolge der damit verbundenen Nachteile lediglich eine ergänzende Rolle zukommen sollte<sup>93</sup>. Das *Schergewicht* lag auf der *Vorratshaltung Dritter*. Eine Reihe von Gründen sprechen für diese Lösung. Die Vorratshaltung auf eigene Rechnung würde den Bund zum Händler machen. Er könnte sich nicht damit begnügen, die Waren einzukaufen — aus preislichen Gründen würde er vermutlich selber importieren — sondern er müßte diese je nach Haltbarkeit erneuern und umsetzen, somit auf dem Markte — in Konkurrenz zu den Handelsfirmen — als Verkäufer auftreten oder die Unternehmungen der Branche verpflichten, seine alten Bestände zu übernehmen und auszuwechseln. Eine solche Handelstätigkeit gehört nicht zu den ordentlichen Aufgaben des Bundes; sie würde von der Wirtschaft auch nicht begrüßt, so wenig wie eine Abnahmepflicht<sup>94</sup>. Als weiteres Argument führte seinerzeit Bundesrat Obrecht in den parlamentarischen Verhandlungen die Tragung des Preisrisikos ins Feld: «Wenn der Kaufmann zufolge Preisrückganges auf seiner Ware einen Verlust erleidet, schweigt er darüber und wartet den Augenblick ab, in dem er sich an einer Preiserhöhung wieder erholen kann. Solches geht beim Staate nicht, indem seine geschäftlichen Transaktionen durch die Pflicht zur Rechnungsablage und die parlamentarische Kontrolle des Staatshaushaltes öffentlich bekannt werden. Wenn nun der Bund auf eigene Rechnung große Vorräte anlegt, und es stellt sich eine massive Preissenkung ein, so wird man den verantwortlichen Beamten und Funktionären fraglos vorwerfen, sie hätten ihr Geschäft wieder einmal ganz schlecht verstanden»<sup>95</sup>.

Der Bundesrat war daher von Anfang an bestrebt, das Problem einer genügenden Vorratshaltung so weit als möglich auf andere Weise als durch Anefnung bundeseigener Lager zu lösen. Das gilt zum Teil sogar auch für die Deckung des Heeresbedarfes, obschon die Art. 6/II und 7/I der VO I vom 30. 12. 1938 (AS. 55, 122) hierfür ausdrücklich die Anlegung bundeseigener Lager vorsehen (vgl. u. Anm. 96).

Jedenfalls zeigte sich anläßlich des letzten Aktivdienstes der schweizerischen Armee schon im Spätherbst 1939, daß die eigenen Vorräte des Bundes den Bedarf des vollzählig unter den Waffen stehenden Heeres in vielen wichtigen Waren nur für einige Wochen zu decken vermochten. Die Truppe bzw. die für ihre Versorgung zuständigen eidgenössischen Kriegswirtschaftsämter<sup>96</sup> sahen sich deshalb schon bald genötigt, auf die Lager der privaten Wirtschaft zu greifen, was begreiflicherweise zu mancher unerfreulichen Auseinanderset-

<sup>93</sup> Vgl. Botsch. BR., BBl. 1937/III, 289 sowie Art. 7/I der VO I vom 30. 12. 1938 über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern (AS. 55, 122). Hierzu vgl. J. Lautner, System, 225 f.

<sup>94</sup> Vgl. zu diesen und den folgenden Ausführungen P. Renggli, aaO., 12; E. Schmid, aaO., 89 f. Zur Abnahmepflicht vgl. J. Lautner, Preiskontrolle, 2 Anm. 5 und die dort angegebene Lit.; 815; 841; 911 f.; 957 Anm. 1371; 1145; 1153.

<sup>95</sup> Sten. Bull. NR. 1937, 897.

<sup>96</sup> Art. 6/II der VO I bezeichnet die Haltung von Vorräten für das Heer als Aufgabe des EMD. Demgegenüber besagt Art. 1 der VO vom 8. 3. 1938 über die Organisation der Kriegswirtschaft (nicht publiziert), daß Verpflegungs- und Futtermittel, Sanitäts- und Veterinärmaterial im engeren Sinne sowie Motortreib- und Betriebsstoffe für die Armee dem EMD oder dem Armeestab vom EVD zur Verfügung zu stellen sind. In gleicher Weise nennt Art. 5/II des Reglementes vom

zung führte<sup>97</sup>. Die Bundesbehörden zogen aus jenen Erfahrungen jedenfalls die Nutzenanwendung anlässlich der im Jahre 1948 neu einsetzenden kriegswirtschaftlichen Vorbereitungen, von Anfang an für den Bedarf des Heeres sowie der Regiebetriebe und Werkstätten des Bundes größere Vorräte auf eigene Rechnung anzulegen oder durch Private halten zu lassen<sup>98</sup>. In diesem Zusammenhang ist nicht zu übersehen, daß die Haltung bundeseigener Vorräte für den *Friedensbedarf* des Heeres — abgesehen von den in jeder Lagerhaltung liegenden Preisrisiken — im allgemeinen keine Schwierigkeiten bietet, weil die Auswechslung der Waren, soweit eine solche bei verderblichen Verbrauchsgütern notwendig ist, in Schulen und Kursen erfolgen kann; dagegen bereitet die Unterbringung und namentlich die Rotation großer, den *Kriegs*-Beständen der Truppe angemessener und für eine längere Dienstdauer berechneter Reserven, vor allem an Nahrungsmitteln, erhebliche Mühe<sup>99</sup>.

Obschon nach Art. 7/I der VO I vom 30. 12. 1938 (AS. 55, 122) bundeseigene Lager, außer für das Heer, nur dann zu halten sind, wenn die Vorratshaltung auf anderem Wege zu angemessenen Bedingungen nicht möglich ist, sind solche Lager doch auch noch unter weiteren Voraussetzungen zustande gekommen. In den letzten Friedensmonaten vor Ausbruch des zweiten Weltkrieges und auch nachher tätigten das KEA und das KIAA größere Auslandkäufe zum Zwecke der Anlegung bundeseigener Lager<sup>100</sup>. Es galt rasch zu handeln: bedeutende Beträge waren zu stellen, die durch die private Wirtschaft zwar ebenfalls, angesichts der vermutlich erforderlichen Kollektivaktion aber nur mit einem gewissen Zeitverlust aufzubringen gewesen wären. Als der Bundesrat im Jahre 1948 die Wirtschaft wiederum zur Vorratshaltung aufforderte, machten die zuständigen Organisationen ihre Bereitschaft zur Anlegung von Pflichtlagern an Lebensmitteln davon abhängig, daß auch der Bund neben den eigentlichen Armeevorräten in größerem Umfange solche Pflichtlager aufne<sup>101</sup>.

24. 11. 1938 (nicht publiziert) über die Aufgaben der Kriegswirtschaftsämter des EVD unter den im Frieden zu treffenden Vorbereitungen an erster Stelle: Die Vorsorge für die Sicherstellung der Ernährung von Volk und Heer. In diesen verschiedenen lautenden Bestimmungen liegt wohl nur scheinbar ein Widerspruch: Das EMD ist verpflichtet, eigene Vorräte für den Heeresbedarf zu unterhalten, soweit dies möglich und zumutbar erscheint. Bei der nicht voraussehbaren Dauer eines Krieges oder auch bloß eines Zustandes der bewaffneten Neutralität und im Hinblick auf die Lagerungs- und Auswechslungsschwierigkeiten verderblicher Güter können jedenfalls nicht unbegrenzt große Vorräte gehalten werden. Gehen die Vorräte des EMD bzw. der Armee zur Neige, so hat das EVD für die weitere Belieferung der Truppe mit bewirtschafteten Gütern zu sorgen. Es muß sich über diesen eventuellen Bedarf schon frühzeitig Rechenschaft geben und ihn bei seinen vorsorglichen Maßnahmen berücksichtigen. Somit sind beide Departemente, EMD und EVD, für die Versorgung der Armee verantwortlich, das EVD allerdings erst subsidiär, insoweit als die eigenen Vorkehrungen des EMD zur Deckung des Heeresbedarfes nicht ausreichen. Praktisch arbeiten beide Departemente eng zusammen, um die gegenseitigen Maßnahmen aufeinander abzustimmen.

<sup>97</sup> Vgl. Die Schweiz. Kriegswirtschaft 1939/1948, 626; 709; 715; 790; Bericht des Vororts des Schweiz. Handels- und Industrie-Vereins 1941, 52; O. Zipfel, Kriegswirtschaftliche Vorbereitungen, 488. Auch die Regiebetriebe des Bundes hatten nicht sonderlich große Lager angelegt, so daß sie sich zur Deckung ihres Bedarfes ebenfalls nach kurzer Zeit an die Kriegswirtschaftsämter halten mußten.

<sup>98</sup> Vgl. hierzu auch u. n. Anm. 147.

<sup>99</sup> Die neueren BRBe über die Vorratshaltung an Lebensmitteln sehen deshalb vor, daß der Importeur einer Ware nicht bloß im bestimmten Verhältnis zu seinen Einfuhren Pflichtlager unterhalten, sondern daß er sich darüber hinaus an der Auswechslung der bundeseigenen Vorräte beteiligen muß; vgl. BRBe vom 7. 11. 1950 über die Vorratshaltung an Fettstoffen (AS. 1950, 1241), Zucker (AS. 1950, 1244), Reis (AS. 1950, 1246) und Kaffee (AS. 1950, 776). Näheres hierüber vgl. u. III. B. 1/g.

<sup>100</sup> Vgl. 1. Vollm. Ber. BR., BBl. 1939/II, 633; 635; 637; 644; 646 f.; W. Hauser, aAO., 269; A. Schär, aAO., 90 f.; Die Schweizerische Kriegswirtschaft 1939/1948, 161; 379; 386; 731.

<sup>101</sup> Dies gilt namentlich für die Lebensmittel Zucker, Reis, Fett/Oel, Kaffee und Kakaobohnen; vgl. Protokoll über die ao. Generalversammlung der Treuhand-

Bei der Vorratshaltung Dritter wurde der *freiwilligen Lagerhaltung* vor der behördlich verfügten der *Vorzug gegeben*. Art. 8/I der VO I bestimmt: «Die Landesversorgung soll, soweit möglich, durch die freiwillige Haltung von Vorräten sichergestellt werden»<sup>102</sup>. Für diese Lösung mag zunächst eine rein finanzielle Ueberlegung ausschlaggebend gewesen sein; nach Art. 3/III des Gesetzes hat der Bund nämlich bei der verfügten Vorratshaltung den Lagerpflichtigen schadlos zu halten, wenn ihm aus der Errichtung und Haltung von Vorräten ohne eigenes Verschulden und unter Abzug allfälliger Gewinne «Schaden» entsteht. Unter «Schaden» in diesem Sinne sind wohl nicht bloß allfällige Verluste bei der Liquidation der Vorräte zu verstehen, die dadurch entstehen, daß bei einem friedenszeitlichen Abbau der Lager die Weltmarktpreise mit großer Wahrscheinlichkeit unter den Einstandskosten der Pflichtlagerwaren liegen würden<sup>103</sup>, sondern die gesamten finanziellen Aufwendungen der Lagerhaltung wie Lagerraumbeschaffung, Zinsen, Versicherungskosten usw.<sup>104</sup>. Bevor der Bundesrat zu einer die Staatskasse derart stark beanspruchenden Lösung schritte, müßte er sich zweifellos darüber Rechenschaft geben, ob unter solchen Umständen die bundeseigene Lagerhaltung letztlich nicht doch billiger und daher der verfügten vorzuziehen wäre.

Den Erwägungen, die gegen eine verfügte Lagerhaltung sprechen, sind wohl auch staatspolitische Ueberlegungen beizuzählen. Die Einstellung des Bürgers zu einer Maßnahme, bei der er gehört wird und mitgestalten kann, ist eine andere als gegenüber dem behördlichen Diktat. Er sieht die Notwendigkeit wirtschaftlicher Vorkehrungen als Korrelat zur militärischen Bereitschaft ein und ist einverstanden, seinen Teil dazu beizutragen. Aber er schätzt es, über Art und Ausmaß seiner Leistung mitbestimmen zu können. So beruht die Vorratshaltung im Haushalt, zu der das EVD am 5. 4. 1939<sup>105</sup> und in ähnlicher Weise elf Jahre später, am 13. 6. 1950, aufforderte<sup>106</sup> — welch letzterer Aufruf sich auch an eine Reihe von Betrieben richtete, die die auf Lager zu legenden Waren nicht selber einführen<sup>107</sup> — auf einer bloßen behördlichen Empfehlung. Auch als der Bundesrat die Vorratshaltung der privaten und kollektiven Haushaltungen, der Produktionsbetriebe, der landwirtschaftlichen Produzenten sowie der Handelsbetriebe aller Stufen in der VO I<sup>bis</sup> vom 15. 8. 1939 (AS. 55, 709), also in der Phase der unmittelbaren Kriegsgefahr, gesetzlich ordnete, verzichtete er darauf, eine echte, unter Strafsanktion stehende Rechtspflicht aufzustellen. Immerhin bestand ein indirekter Zwang der betroffenen Wirtschaftssubjekte insofern, als den Haushaltungen und Betrieben, welche der Aufforderung zur Anlegung von Vorräten nicht nachkamen, für den

---

stelle der Schweiz. Lebensmittelimporteure vom 20. 7. 1950. (Ueber die Aufgaben der genannten Organisation vgl. u. b. Anm. 139.) Die Organisationen der Wirtschaft ließen sich von der Ueberlegung leiten, daß es nur recht und billig sei, wenn auch der Bund einen Teil der mit der Lagerhaltung verbundenen Aufwendungen und Risiken trage. Sie berücksichtigten bei ihrer Forderung aber die Tatsache zu wenig, daß die Auswechslung der bundeseigenen Lager doch der Privatwirtschaft obliegen und daß der Bund durch die Einbeziehung seiner Vorräte in die sogenannten Garantiefonds (vgl. u. n. Anm. 293) gleich wie die privaten Firmen keine finanziellen Risiken laufen würde.

<sup>102)</sup> Lediglich unter der Voraussetzung, daß die Landesversorgung durch Vorräte des Bundes und durch freiwillig gehaltene private Lager nicht genügend gesichert erschiene, sollte das EVD öffentliche und private Unternehmungen sowie die kantonalen Salzverwaltungen zur Haltung weiterer Vorräte schlechthin verpflichten (Art. 9/I.).

<sup>103)</sup> Vgl. o. n. Anm. 30.

<sup>104)</sup> Eine Definition des Schadenbegriffes im Sinne des BG findet sich weder in den Erlassen über die Vorratshaltung noch in den Materialien.

<sup>105)</sup> Alle Haushaltungen erhielten einen gedruckten Aufruf, dem eine Wegleitung über Auswahl und Ausmaß der anzuschaffenden Vorräte beigelegt war.

<sup>106)</sup> Das EVD beschränkte sich diesmal auf eine in der Presse und im Radio veröffentlichte Mitteilung, die es der Bevölkerung später in Erinnerung rief (vgl. die übrigen o. in Anm. 25 erwähnten Pressemitteilungen des EVD vom 3. 5., 16. 11. 1950 und vom 10. 7. 1951 sowie jene des DWL vom 2. 4. 1952).

<sup>107)</sup> Ueber die Regelung für Importeure vgl. u. v. Anm. 114.

Fall einer Bezugssperre zur Vorbereitung der Durchführung von Abgabe- und Bezugsbeschränkungen Schwierigkeiten drohten<sup>108</sup>. Doch darf die freiwillige Vorratshaltung auch nicht völlig dem Belieben des Einzelnen anheimgestellt werden. Die verantwortlichen Behörden müssen die Gewißheit haben, daß die Landesversorgung gesichert ist. Sie benötigen nicht bloß Angaben über Art, Umfang und Lagerort der im Lande liegenden Vorräte, sondern müssen darauf zählen können, daß diese jederzeit verfügbar sind. Wohl trägt jeder freiwillige Vorrat zur Verbesserung der Versorgung bei; für die vorsorglichen Pläne und Berechnungen der Behörden aber fallen nur jene Mengen ins Gewicht, bei denen diese Voraussetzung erfüllt ist, die also nicht in Zeiten verschärfter außenpolitischer Spannungen infolge von Run und Angstkäufen der Bevölkerung rasch verschwinden. Dem Gesetzgeber schwebte deshalb eine Lösung vor, wonach der Bund mit den Unternehmungen Verträge über die Haltung von Lagern abschließen sollte, sogenannte Pflichtlagerverträge.

Solche Vorräte sind grundsätzlich freiwillig angelegt<sup>109</sup>, da es von der einzelnen Firma abhängt, ob sie einen Vertrag eingehen will oder nicht, und verdienen doch als *Pflichtlager* bezeichnet zu werden, da sie, wenn einmal der Vertrag abgeschlossen ist, ununterbrochen vorhanden sein müssen. Die vertraglich vereinbarten Pflichtlager bieten somit vom Standpunkt der Sicherstellung der Landesversorgung aus dieselbe Gewähr wie bundeseigene oder verfügte Lager — mit dem einzigen Unterschied, daß sie kündbar sind — ohne aber die Bundeskasse zu belasten, indem für freiwillige Lager keine gesetzliche — höchstens eine vertragliche — Entschädigungspflicht des Staates besteht<sup>110</sup>. Es wird sich allerdings kaum ein Unternehmen bereit finden, die bedeutenden finanziellen Lasten und Risiken der Vorratshaltung auf sich zu nehmen, wenn es nicht gewisse Vorteile dafür eintauschen kann<sup>110a</sup>. Will der Staat, daß sich die Wirtschaft zu einer erhöhten Lagerhaltung *verpflichtet*, so muß er ihr einen Anreiz hiefür bieten. Die Pflichtlagerverträge enthalten deshalb ohne Ausnahme nicht nur Bestimmungen über die Obliegenheiten des Lagerpflichtigen, sondern auch Zusicherungen des Bundes, die «einerseits die Schaffung der Vorräte tatsächlich ermöglichen, anderseits die Kostenfrage lösen und den Lagerpflichtigen vor Schäden bei der Haltung des Lagers und vor allem bei seiner Liquidation schützen» wollen<sup>111</sup>. Es ist somit durchaus denkbar, daß auch die Pflichtlager den Bund durch die von ihm zu erbringenden Gegenleistungen etwas kosten; doch ging und geht sein Bestreben darauf hinaus, Lösungen zu finden, welche die Bundeskasse nicht belasten<sup>112</sup>.

Nach dem Inkrafttreten des Sicherstellungsgesetzes am 20. 7. 1938 suchte der Bundesrat die in Frage kommenden Unternehmungen zunächst zum freiwilligen Abschluß von Pflichtlagerverträgen zu bewegen<sup>112a</sup>. Die internationale Lage spitzte sich indessen immer bedrohlicher zu. Um seinen Bemühungen zur Schaffung von Vorräten vermehrte Wirkung zu verleihen und gleichzeitig

<sup>108</sup>) Anders dagegen die Regelung in den spätern vollmachtenrechtlichen Erlassen, welche die Pflicht zur Vorratshaltung unter direkten Zwang stellten und für ihre Verletzung Strafsanktionen vorsahen; vgl. insbesondere Vfgen EVD vom 28. 12. 1939 (AS. 56, 22) und vom 27. 5. 1940 (AS. 56, 539). Zu diesen und den folgenden Ausführungen siehe J. L a u t n e r, System, 229 ff., im besonderen Anm. 24, 31 bzw. 135. Ueber indirekten Zwang als häufige Figur im Kriegswirtschaftsrecht vgl. ferner J. L a u t n e r, System, 619 f.

<sup>109</sup>) Vgl. jedoch u. n. Anm. 207 die Ausführungen über Pflichtlager, welche bloß formell freiwillig, tatsächlich aber unter dem Druck indirekten Zwanges zustandekommen. Hierzu J. L a u t n e r, System, 226 ff. und 242 ff., H. S c h m u k i, aaO., 11.

<sup>110</sup>) Ueber eine allfällige Entschädigungspflicht des Staates bei bloß formell freiwillig zustandekommenen Pflichtlagern vgl. u. n. Anm. 207.

<sup>110a</sup>) Zu diesen und den folgenden Ausführungen vgl. A. S i e b e n, Ueber die Pflichtlager, SJZ 46, 277.

<sup>111</sup>) J. L a u t n e r, System, 264.

<sup>112</sup>) Vgl. O. Z i p f e l, Kriegswirtschaftliche Vorbereitungen, 485.

<sup>112a</sup>) Im allgemeinen erstrebte er einen Minimalvorrat an wichtigen Nahrungsmitteln und Rohstoffen für 6 Monate; vgl. P. R e n g g l i, aaO., 11.

die mit der Lagerhaltung verbundenen Kosten einigermaßen gleichmäßig auf alle am Import beteiligten Firmen zu verteilen, schritt der Bundesrat dazu, bei einzelnen wichtigen, einfuhrkontingentierten Bedarfsartikeln — haltbaren Nahrungsmitteln sowie Treib- und Brennstoffen — die Erteilung von Einfuhrbewilligungen und den Abschluß von «Verkaufsverträgen»<sup>113</sup> davon abhängig zu machen, daß sich der Importeur vertraglich verpflichtete, ständig einen Vorrat der betreffenden Ware auf Lager zu halten<sup>114</sup>. Als Rechtsgrundlage für dieses System des indirekten Zwanges zur Lagerhaltung dienten das BG vom 1. 4. 1938 (Art. 3/I lit. b) und die VO I (Art. 6/I lit. b)<sup>115</sup> in Verbindung mit dem BB vom 14. 10. 1933 über wirtschaftliche Maßnahmen gegenüber dem Ausland (AS. 49, 811)<sup>116</sup>, der den Bundesrat unter anderem ermächtigte, die Einfuhr bestimmter, von ihm zu bezeichnender Waren an eine Bewilligungspflicht zu knüpfen und deren Bedingungen festzusetzen<sup>117</sup>. Im vorliegenden Falle bestand die «Bedingung» in der Anlage und im Unterhalt von Pflichtlagern und im Abschluß eines entsprechenden Lagervertrages.

Obschon der Pflicht zur Lagerhaltung in diesem Sinne nur Waren unterstellt wurden, deren Einfuhr zuvor aus andern Gründen bewilligungspflichtig erklärt oder einer Zentralstelle übertragen worden war, bestanden doch Zweifel, ob der BB vom 14. 10. 1933 den Bundesrat auch zu solchen Bedingungen ermächtigte, die mit den im Beschlusse genannten Zwecken zunächst nichts gemein hatten<sup>118</sup>. Um diese Unsicherheit zu beseitigen, erfuhr Art. 1 des Beschlusses durch BB vom 22. 6. 1939 (AS. 55, 1282)<sup>119</sup> eine Ergänzung dahin, «daß als Zweck der Maßnahmen, die der Bundesrat sollte treffen können, auch die Vermehrung der Vorratshaltung für die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern genannt wurde»<sup>120</sup>. Aber auch jetzt sah der Bundesrat davon ab, die Einfuhr der bisher nicht der Bewilligungspflicht unterliegenden Waren dieser neu zu unterstellen, wenn damit einzig eine Ausdehnung der Vorratshaltung bezweckt war; für eine solche Maßnahme erachtete der Bundesrat den als Instrument der Handelspolitik im Interesse der

<sup>113</sup>) Bei ausschließlicher Einfuhrberechtigung einer Importzentrale; damals handelte es sich lediglich um die Schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (GGF); darüber Näheres bei J. Lautner, System, 242 f., besonders Anm. 55. Zur Entstehungsgeschichte der sogenannten Importzentralen vgl. K. Oftinger, Gesetzgeberische Eingriffe in das Zivilrecht, ZSR 57, 585 a; H. Schmuki, aaO., 6 f.

<sup>114</sup>) Vgl. zu diesen Vorratslagern 1. Vollm. Ber. BR., BBl. 1939/II, 634 f.; 637; 2. Vollm. Ber. BR., BBl. 1940, 676; P. Renggli, aaO., 12 f.; W. Hauser, aaO., 269 ff.; D. Schmidt, aaO., 25; J. Lautner, System, 226 ff.; 4 Jahre wirtschaftliche Landesverteidigung, 30 f.; H. Schmuki, aaO., 10 ff.; E. Feißt, Wie hat die Schweiz ihr Kriegsernährungs-Problem gelöst?, 10; A. Schär, aaO., 89 f.; Die Schweiz. Kriegswirtschaft 1939/1948, 36.

<sup>115</sup>) Ueber die Frage, ob dieses System nicht eher der verfügbaren Lagerhaltung gleichzusetzen ist und ob demzufolge nicht die in Art. 3/III vorgesehene Schadloshaltung des Lagerpflichtigen durch den Bund verlangt werden kann, vgl. u. n. Anm. 207.

<sup>116</sup>) Darüber Näheres bei J. Lautner, System, 156 f.

<sup>117</sup>) Art. 2 BB. Ursprünglich dachte man dabei an «Bedingungen», die wie der ganze Beschluß, der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, dem Schutze der nationalen Produktion, der Förderung des Exportes und den Interessen der schweizerischen Zahlungsbilanz dienen sollten.

<sup>118</sup>) Zu den verschiedenen BBen über wirtschaftliche Maßnahmen gegenüber dem Ausland, die Gegenstand grundsätzlicher Erörterungen bildeten, vgl. u. a. J. Lautner, System, 156 f.; 227 Anm. 21; Preiskontrolle 1 Anm. 3; W. Haußener, Die rechtlichen Grundlagen der Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, Wirtschaft und Recht 1949, 22 ff.; H. Huber, Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des BB vom 14. 10. 1933, ebd. 1949, 191 ff.; E. Geyer, Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, Zollartikel und Wirtschaftsartikel ebd. 1950, 25 ff.; H. Huber, Die Bundesverfassung und die Einfuhrbeschränkungen ebd. 1950, 42 ff.

<sup>119</sup>) Vgl. Botsch. BR. BBl. 1939/I, 345.

<sup>120</sup>) Vgl. Art. 1 in der Fassung vom 22. 6. 1939; dazu J. Lautner, System, 157.

Krisenbekämpfung erlassenen BB vom 14. 10. 1933/22. 6. 1939 nicht als ausreichende Grundlage. Als sich in der Phase des «kalten Krieges», wenige Jahre nach dem Waffenstillstand, die Notwendigkeit zeigte, zusammen mit der Anordnung zahlreicher vorsorglicher Maßnahmen<sup>121</sup> die Vorratshaltung wieder zu vermehren und das bewährte System der Bindung der Einfuhrbewilligungen an die Voraussetzung der Lagerhaltung auch auf bisher nicht der Einfuhrbewilligungspflicht unterstellte Waren auszudehnen, ersuchte der Bundesrat die eidgenössischen Räte<sup>122</sup> u. a. um die Ermächtigung, die Einfuhr bestimmter Güter zur Vermehrung der Vorräte unter Bewilligungspflicht stellen und die Erteilung der Bewilligungen von geeigneten Bedingungen abhängig machen zu können. Sie wurde ihm mit Beschluß der Bundesversammlung vom 26. 4. 1951 (AS. 1951, 417) erteilt<sup>123</sup>.

Die Verpflichtung der Importeure zur Vorratshaltung auf Grund des besprochenen Systems indirekten Zwanges wurde bis zum Inkrafttreten der dem Bundesrat durch den BB vom 30. 8. 1939 (AS. 55, 769) erteilten außerordentlichen Vollmachten und nach Aufhebung derselben in Bundesratsbeschlüssen verankert<sup>124</sup>. In der Zwischenzeit bildete die Regelung der Vorratshaltung,

<sup>121</sup>) Vgl. o. v. Anm. 88.

<sup>122</sup>) Mit Botschaft vom 30. 1. 1951 (BBl. 1951/I, 307); vgl. o. bei Anm. 89 und 90.

<sup>123</sup>) Vgl. Art. 1, lit. a des Beschlusses.

<sup>124</sup>) In diesem Sinne ergingen zunächst folgende Beschlüsse:

BRB vom 19. 12. 1938 über die Vorratshaltung an Benzin und Benzol (AS. 54, 916);

BRB vom 31. 3. 1939 über die Vorratshaltung an Kaffee (AS. 55, 377);

BRB vom 31. 3. 1939 über die Vorratshaltung an Reis zu Speisezwecken (AS. 55, 379);

BRB vom 31. 3. 1939 über die Vorratshaltung an Zucker (AS. 55, 381);

BRB vom 31. 3. 1939 über die Vorratshaltung an Speiseölen, Speisefetten sowie Rohstoffen und Halbfabrikaten zu deren Herstellung (AS. 55, 383);

BRB vom 31. 3. 1939 über die Vorratshaltung von Futterhafer und Futtergerste (AS. 55, 385);

BRB vom 25. 4. 1939 über die Vorratshaltung an Koks und Braunkohlenbriketts für Hausbrandzwecke (AS. 55, 443);

BRB vom 25. 8. 1939 über die Vorratshaltung von Weizen, Roggen und Backmehl (AS. 55, 729).

Dazu kam nach Erteilung der außerordentlichen Vollmachten an den Bundesrat und der Weiterdelegation seiner Kompetenzen auf dem Gebiete der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern an das EVD die Vfg EVD vom 8. 12. 1939 über die Vorratshaltung von Mahlhafer, Mählgerste und Eßmais (AS. 55, 1532).

Diese Erlasse wurden — mit Ausnahme des BRB vom 25. 8. 1939 über die Vorratshaltung von Weizen, Roggen und Backmehl (außer Kraft gesetzt durch BRB vom 1. 7. 1948, AS. 1948, 807) — formell nie aufgehoben, aber, als durch die Auflösung der Pflichtlager (vgl. u. Anm. 125) gegenstandslos geworden, in die bereinigte Gesetzessammlung nicht aufgenommen und verloren dadurch ihre Rechtskraft.

Als sich nach Abbau der außerordentlichen Vollmachten die Notwendigkeit zeigte, neuerlich Maßnahmen auf dem Gebiete der Vorratshaltung zu treffen, ergingen gestützt auf das BG vom 1. 4. 1938 wiederum eine Reihe von BRBen:

BRB vom 16. 11. 1948 über die Vorratshaltung an Zucker (AS. 1948, 1126), ersetzt durch den gleichnamigen BRB vom 7. 11. 1950 (AS. 1950, 1244);

BRB vom 29. 4. 1949 über die Vorratshaltung an Speiseölen, Speisefetten sowie Rohstoffen und Halbfabrikaten zu deren Herstellung (AS. 1949, 409), ersetzt durch den gleichnamigen BRB vom 7. 11. 1950 (AS. 1950, 1241);

BRB vom 29. 4. 1949 über die Vorratshaltung an Reis zu Speisezwecken (AS. 1949, 411), ersetzt durch den gleichnamigen BRB vom 7. 11. 1950 (AS. 1950, 1246);

BRB vom 29. 4. 1949 über die Vorratshaltung von Mahlhafer, Mählgerste und Eßmais (AS. 1949, 413);

BRB vom 29. 4. 1949 über die Vorratshaltung an Futtermitteln (AS. 1949, 415), abgeändert durch den gleichnamigen BRB vom 15. 9. 1950 (AS. 1950, 899);

BRB vom 27. 12. 1949 über die Vorratshaltung flüssiger Treib- und Brennstoffe (AS. 1949, 1815);

BRB vom 27. 12. 1949 über die Vorratshaltung an Maschinenschmierölen (AS. 1949, 1819);

BRB vom 27. 1. 1950 über die Vorratshaltung an Rohphosphat (AS. 1950, 93);

BRB vom 16. 8. 1950 über die Vorratshaltung an Kaffee (AS. 1950, 776);

der verständlicherweise auch in Kriegszeiten große Bedeutung zukommt, zu-  
meist Bestandteil der umfassenden Bewirtschaftungsmaßnahmen, welche das  
EVD und die von ihm hiezum ermächtigten Kriegswirtschaftsämter erließen<sup>125</sup>.

BRB vom 8. 5. 1951 über die Vorratshaltung an Kakaobohnen und Kakaobutter  
(AS. 1951, 435);

BRB vom 1. 6. 1951 über die Vorratshaltung an Antibiotika (AS. 1951, 506), er-  
gänzt durch den gleichnamigen BRB vom 17. 12. 1951 (AS. 1951, 1159), beide auf-  
gehoben und ersetzt durch den gleichnamigen BRB vom 29. 10. 1952 (AS. 1952,  
880);

BRB vom 9. 10. 1951 über die Vorratshaltung an Saatmais und Saatwicke (AS.  
1951, 920);

BRB vom 9. 10. 1951 über die Vorratshaltung an Sämereien (AS. 1951, 922);

BRB vom 10. 10. 1951 über die Vorratshaltung an Kalidüngern (AS. 1951, 924);

BRB vom 7. 3. 1952 über die Vorratshaltung an Haferflocken (AS. 1952, 269).

<sup>125</sup> Mit dem BB vom 30. 8. 1939 über Maßnahmen zum Schutze des Landes  
und zur Erhaltung der Neutralität (AS. 55, 769) erteilte die BVslg. dem BR. u. a.  
Vollmacht und Auftrag, die zur Sicherung des Lebensunterhaltes notwendigen  
Maßnahmen zu treffen (Art. 3, am Ende). Gestützt darauf erließ der BR. einer-  
seits den o. in Anm. 91 erwähnten BRB über die Ueberwachung der Ein- und Aus-  
fuhr (AS. 55, 1063), mit dem grundsätzlich die Ein- und Ausfuhr aller Waren der  
staatlichen Ueberwachung unterstellt und die Handelsabteilung ermächtigt wurde,  
an die Erteilung von Bewilligungen im Landesinteresse Bedingungen zu knüpfen,  
andererseits eine Reihe von Beschlüssen über die Sicherstellung der Landesver-  
sorgung mit lebenswichtigen Gütern (feste Brennstoffe, Lebens- und Futtermittel,  
technische Rohstoffe, Halb- und Fertigfabrikate, flüssige Kraft- und Brennstoffe  
und Mineralöle usw.), in denen das EVD jeweils ermächtigt wurde, u. a. auch Vor-  
schriften über die Vorratshaltung an den betreffenden Waren zu erlassen. Es tat  
dies in der Folge z. T. selbst, z. T. delegierte es seine Kompetenzen an die Kriegs-  
wirtschaftsämter und deren Sektionen, die öffentliche und private Unternehmungen  
bald durch generelle, bald durch Einzelverfügungen oder -weisungen zur Schaf-  
fung und Haltung von Vorräten verpflichteten (oder ihnen doch untersagten, ihren  
Vorräten ohne ausdrückliche Bewilligung Ware zu entnehmen) und so neben die  
freiwillige Vorratshaltung, die auch während des Krieges durch Abschluß von  
Pflichtlagerverträgen beibehalten wurde, die behördlich befohlene treten ließen.  
Die Handelsabteilung machte von der ihr eingeräumten Befugnis Gebrauch, indem  
sie mit Vfg Nr. 2 über die Ueberwachung der Ein- und Ausfuhr (Bewilligungs-  
sperre aus kriegswirtschaftlichen Gründen) vom 29. 9. 1942 (AS. 58, 926) an die  
Erteilung von Ein- und Ausfuhrbewilligungen sowie von Garantiezeugnissen ganz  
allgemein die Bedingung knüpfte, daß der Inhaber die kriegswirtschaftlichen Vor-  
schriften, insbesondere diejenigen über die Lagerhaltung beobachte, und deren  
Verletzung mit dem Entzug der Bewilligung oder des Garantiezeugnisses und  
dem Ausschluß von der Erteilung weiterer Bewilligungen oder Garantiezeugnisse  
bedrohte.

Als dann die Vorrats- in die Mangelwirtschaft überging, schrumpften die ver-  
traglichen und verfügten Pflichtlager durch sukzessive Freigaben immer mehr zu-  
sammen, um in den ersten Nachkriegsjahren schließlich ganz zu verschwinden.  
Dies immerhin mit drei Ausnahmen: Am 21. 6. bzw. 29. 7. 1946 ergingen die Ver-  
fügungen Nr. 38 und 41 des EVD über die Ueberwachung der Ein- und Ausfuhr  
(Einfuhr von Maschinenschmierölen/Lagerhaltungspflicht, AS. 62, 650; 729). Nach  
dem ersten Erlaß waren einfuhrberechtigt für Maschinenschmieröle alle Personen  
und Handelsgesellschaften, die sich zur Einhaltung der vom EVD erlassenen Vor-  
schriften, insbesondere in Bezug auf die Lagerhaltung, Provenienzen, Preise und  
Zahlung verpflichteten und überdies Mitglieder des Verbandes schweiz. Schmieröl-  
importeure waren (Art. 2); der zweite Erlaß knüpfte an die Erteilung von Ein-  
fuhrbewilligungen als Bedingung die Verpflichtung zu einer ständigen Lagerhal-  
tung im Inland und setzte die Pflichtmenge auf mindestens 25 % der ab 1. 7. 1946  
durch den einzelnen Importeur eingeführten Menge fest. Ferner erfolgte am 13. 9.  
1946 durch Vfg Nr. 43 EVD (AS. 62, 822) eine analoge Regelung für flüssige Kraft-  
und Brennstoffe. Schließlich verfügte das KIAA bei Aufhebung der Kohlenratio-  
nierung (Vfg vom 24. 3. 1948 über die Landesversorgung mit festen Brennstoffen,  
AS. 1948, 320): «Die industriellen Großverbraucher, deren jährlicher Bedarf an  
Industriekohlen mehr als 60 t beträgt, und die Gaswerke sind nach wie vor ver-  
pflichtet, dauernd ein eigenes Lager an Importkohle zu halten, das mindestens  
dem dritten Teil des normalen Jahresbedarfes entspricht. Die Lagerhaltung der  
öffentlichen Transportanstalten richtet sich nach den Vorschriften der zuständigen  
Aufsichtsbehörden.»

Als die bundesrätlichen Vollmachten abgebaut wurden, mußten diese Anord-

Allen diesen Erlassen gemeinsam ist, daß sie Einfuhr und Vorratshaltung in der Weise miteinander verknüpfen, daß Einfuhrbewilligungen<sup>126</sup> nur an Firmen erteilt werden, welche sich vertraglich verpflichten, eine bestimmte Menge der betreffenden Waren ständig auf Lager zu halten. Während aber die meisten BRBe aus der Zeit vor dem zweiten Weltkrieg sowie die ersten nach dem Kriege erlassenen auch den Umfang der anzulegenden Pflichtlager genau bestimmten<sup>127</sup>, ging der Bundesrat später dazu über, die Festlegung des Ausmaßes der Vorräte und der Bemessungsgrundlagen für die Pflichtlager der einzelnen Firmen in die Kompetenz des EVD zu legen<sup>128</sup>. Auf diese Weise können die Pflichtlager den jeweiligen Bedürfnissen der Landesversorgung angepaßt werden, ohne daß es dazu stets eines neuen BRB bedarf.

Die nach Inkrafttreten des Beschlusses der Bundesversammlung vom 26. 4. 1951 gefaßten BRBe ordnen nicht nur die Vorratshaltung, sondern — soweit es sich um Waren handelt, die bisher frei importiert werden konnten — auch deren Unterstellung unter die Einfuhrbewilligungspflicht<sup>129</sup>.

Mit dem Vollzug der BRBe über die Vorratshaltung wurde das EVD, und im besonderen mit dem Abschluß und der Ueberwachung der Einhaltung der Verträge die Eidgenössische Zentralstelle für Kriegswirtschaft bzw. der Beauftragte für Kriegswirtschaft<sup>130</sup>, seit 1948 der Delegierte für wirtschaftliche Landesverteidigung<sup>131, 132</sup> betraut<sup>133</sup>.

nungen durch solche auf Grund des Sicherstellungsgesetzes ersetzt werden. Für Maschinenschmieröle und für flüssige Treib- und Brennstoffe geschah dies durch den bereits in Anm. 124 genannten BRB vom 27. 12. 1949 (AS. 1949, 1815). Auch an die Stelle der verfügbaren Kohlenvorräte traten vertragliche Pflichtlager. (Vgl. auch J. Lautner, System, 221—259.)

<sup>126</sup> Im weitesten Sinne, d. h. einschließlich Verträge über Kauf und Verkauf bei ausschließlicher Einfuhrberechtigung einer Zentralstelle wie z. B. der GGF.

<sup>127</sup> Vgl. Art. 1 der BRBe über die Vorratshaltung an Benzin und Benzol (vom 19. 12. 1938; AS. 54, 916), Kaffee (vom 31. 3. 1938; AS. 55, 377), Reis (vom 31. 3. 1939 und 29. 4. 1949; AS. 55, 379; 1949, 411), Zucker (vom 31. 3. 1939 und 16. 11. 1948; AS. 55, 381; 1948, 1126), Fettstoffen (vom 31. 3. 1939 und 29. 4. 1949; AS. 55, 383; 1949, 409), Koks und Braunkohlenbriketts für Hausbrandzwecke (vom 25. 4. 1939; AS. 55, 443), Rohphosphat (vom 27. 1. 1950; AS. 1950, 93).

<sup>128</sup> Vgl. Art. 2 der BRBe über die Vorratshaltung an Kaffee (vom 16. 8. 1950; AS. 1950, 776), Zucker (vom 7. 11. 1950; AS. 1950, 1244), Reis (vom 7. 11. 1950; AS. 1950, 1246), Fettstoffen (vom 7. 11. 1950; AS. 1950, 1241) sowie alle später erlassenen Beschlüsse dieser Art.

<sup>129</sup> Vgl. Art. 1 der BRBe über die Vorratshaltung an Kakaobohnen und Kakao-butter (vom 8. 5. 1951; AS. 1951, 435), Antibiotika (vom 1. 6. 1951; AS. 1951, 506), Sämereien (vom 9. 10. 1951; AS. 1951, 922), Kalidüngern (vom 10. 10. 1951; AS. 1951, 924).

<sup>130</sup> Vgl. 1. Vollm. Ber. des BR., BBl. 1939/II, 634; P. Keller, Handbuch der Schweiz. Volkswirtschaft II (1939), 541; 4 Jahre wirtschaftliche Landesverteidigung, 30 f.; Die Schweiz. Kriegswirtschaft 1939/1948, 36; Weisung des EVD vom 8. 3. 1940 (nicht publiziert); J. Lautner, System, 282 Anm. 51.

Den Posten eines Delegierten für Kriegswirtschaft versah zuerst Dr. P. Keller, Professor an der Handeshochschule St. Gallen. Er trat jedoch schon auf Ende 1937 zurück. Sein Nachfolger wurde Fürsprech W. Hauser, jur., Beamter am BIGA, der unter dem Titel eines Beauftragten für Kriegswirtschaft die von Prof. Keller begonnenen Arbeiten weiterführte und gleichzeitig in der kriegswirtschaftlichen Schattenorganisation als Chef der EZK fungierte. Vom Inkrafttreten der kriegswirtschaftlichen Organisation an widmete er sich ausschließlich diesem zweiten Amte. Dafür ernannte der Bundesrat in der Person von E. Schwarz, Direktor des VOLG, wiederum einen eigentlichen Delegierten für Kriegswirtschaft, dem «die EZK als Stabsbüro direkt unterstellt» war (vgl. 1. Vollm. Ber. des BR. vom 21. 11. 1939, BBl. 1939/II, 627). Dir. Schwarz trat auf 29. 2. 1940 zurück, ohne durch eine andere Persönlichkeit ersetzt zu werden. Seine Funktionen übernahm die EZK.

<sup>131</sup> Vgl. VO vom 14. 4. 1950 über Organisation und Aufgaben der Kriegswirtschaft (nicht publiziert), Art. 20 in Verbindung mit Art. 9, lit. b.

<sup>132</sup> Das Amt eines Delegierten für wirtschaftliche Landesverteidigung versteht seit 1948 Direktor O. Zipfel, Delegierter des BR für Arbeitsbeschaffung. Auch er hätte in einer neuen Kriegswirtschaft die Leitung der EZK zu übernehmen (vgl. Anm. 130 hiervoor).

<sup>133</sup> Vgl. darüber u. v. Anm. 152.

Wenn in den vorausgegangenen Ausführungen die unter indirektem Zwang zustandekommene Pflichtlagerhaltung eine breitere Darstellung erfuhr, so erhellt daraus bereits ihre überragende Bedeutung. Gleich wie vor Ausbruch des zweiten Weltkrieges die Vorratshaltung an haltbaren Nahrungsmitteln (Weizen, Roggen, Backmehl, Malt, Hafer, Malzgerste, Mais, Zucker, Reis, Kaffee, Speiseöl und Speisefett, Futterhafer und Futtergerste) sowie Treib- und Brennstoffen (Benzin, Benzol, Koks, Braunkohlenbriketts)<sup>134</sup>, also an Massengütern des täglichen Bedarfs, in denen die Schweiz weitgehend oder ganz von Zufuhren abhängig ist, auf der Stufe der Importeure<sup>135</sup> auf diesem System beruhte, wurde es seit dem Jahre 1948 noch in verstärktem Maße herangezogen, indem ihm weitere Waren (Kakaorohstoffe, Sämereien, Rohphosphate, Maschinenschmieröle, Antibiotika, Haferflocken) unterstellt wurden<sup>136</sup>. Diese Entwicklung ist auf verschiedene Ursachen zurückzuführen: Zunächst auf die allgemeinen, durch die Erfahrungen des zweiten Weltkrieges geförderten Bestrebungen, die Vorratshaltung auf allen Gebieten auszudehnen; sodann waren die Voraussetzungen für eine konsequente Vorratspolitik in den Jahren 1939 und 1948 grundverschieden. Damals hatten die Preise angesichts des fast unvermeidlich scheinenden Krieges steigende Tendenz; das Preisrisiko spielte demzufolge eine untergeordnete Rolle. Ganz anders im Jahre 1948, als der erste «Nachholbedarf» gedeckt und die landwirtschaftliche und industrielle Produktion in den vom Kriege heimgesuchten Ländern wieder in Gang kam. Großhandel und Industrie mußten, um im Wettbewerb gegenüber dem Ausland bestehen zu können, wieder erheblich knapper kalkulieren. Auch auf dem Inlandmarkt nahm der Preiskampf, besonders bei einzelnen wichtigen Importnahrungsmitteln, schärfere Formen an. Diese Entwicklung beeinträchtigte die sonst wohl größere Bereitschaft zu einer ausgedehnten Vorratshaltung<sup>137</sup>. Um die der Landesversorgung dergestalt drohenden Nachteile zu vermeiden, sah sich der Bundesrat veranlaßt, von der ihm zustehenden Möglichkeit zur Anwendung indirekten Zwanges vermehrt Gebrauch zu machen.

Ein letzter Grund ist dem soeben genannten verwandt: Die Importeure der wichtigsten, für die Vorratshaltung in Betracht fallenden Nahrungsmittel hatten sich — ermuntert durch einen erfolgreichen Versuch der Zuckerimporteure im Herbst 1948<sup>138</sup> — zu einer Selbsthilfegenossenschaft, der Treuhandstelle der Schweizerischen Lebensmittelimporteure<sup>139</sup>, zusammengeschlossen. In den

<sup>134</sup>) Vgl. o. Anm. 124.

<sup>135</sup>) Neben den Importeuren wurden auch die übrigen Handelsfirmen, die industriellen und gewerblichen Betriebe sowie die kollektiven und privaten Haushaltungen zur Anlegung angemessener Vorräte angehalten, namentlich im Hinblick auf eine allfällige Abgabe- und Bezugssperre, ohne die sich eine geordnete Rationierung nicht einführen läßt. (Vgl. die diesbezüglichen Aufrufe, welche das EVD am 3. 5., 13. 6., 16. 11. 1950 und 10. 7. 1951 in Presse und Radio erließ, ferner die vom Delegierten mit Pressemitteilung vom 2. 4. 1952 eingeleitete Aktion zur Erneuerung der Haushaltvorräte.)

<sup>136</sup>) Vgl. o. Anm. 124.

<sup>137</sup>) O. Zippel, Probleme wirtschaftlicher Vorsorge und Landesverteidigung, 30 f.; d. ers., Kriegswirtschaftliche Vorbereitungen, 448 f.; d. ers., La Svizzera ed i problemi economici della difesa, 11 f.; d. ers., Kriegswirtschaftliche Vorbereitungen, Referat anlässlich der Generalversammlung der ASPA vom 21. 4. 1951; Genossenschaftliches Jahrbuch 1952, 8 f.

<sup>138</sup>) Organisiert in der Treuhandstelle der Schweiz. Zuckerimporteure (TSZ); vgl. u. Anm. 139.

<sup>139</sup>) Die Vorgeschichte der Gründung der Treuhandstelle der Schweiz. Lebensmittelimporteure (TSL) ist kurz folgende:

Als der Bund die Privatwirtschaft zum Abschluß von Pflichtlagerverträgen anhielt, verlangte sie Schutzmaßnahmen gegen das Preisrisiko auf den betreffenden Vorräten. Der Bund wies das Begehren ab, weil eine Preisgarantie der Uebnahme eines Risikos von Dutzenden von Millionen Franken gleichgekommen wäre. Die Wirtschaft schlug daraufhin vor, daß der Staat auf den Importen Gebühren erheben und diese zur Speisung besonderer Pflichtlagerfonds verwenden solle. Der Bund mußte indessen auch diesen Antrag aus rechtlichen und politischen Erwä-

Statuten erklärten sie sich bereit, auf ihren Einfuhren der betreffenden Waren Beiträge in sog. Garantiefonds zur Deckung der Lagerkosten und des Preisrisikos auf den Pflichtlagern zu leisten<sup>140</sup>. Voraussetzung für die Verwirklichung eines solchen Vorhabens ist aber die Beteiligung aller Importeure, ansonst die Außenseiter unter Umständen bevorzugt wären. Der Bund begrüßte diese Initiative der Wirtschaft und ließ ihr seine Unterstützung, indem er bei Bereitschaft der zuständigen Kreise zur Vorratshaltung und zur Errichtung eines Garantiefonds die Lagerhaltung in dem betreffenden Artikel für obligatorisch erklärte, d. h. dem besprochenen System des indirekten Zwanges unterstellte<sup>141</sup>.

gungen ablehnen. Mit Rücksicht auf die bestehenden internationalen Vereinbarungen sah er keine Möglichkeit, die Einfuhr durch eine weitere staatliche Gebührenordnung zu belasten. Daraufhin griff die Wirtschaft zur Selbsthilfe: Die Zuckerimporteure, die der Bund in erster Linie zur Anlegung von Vorräten drängte, schlossen sich zu einer privatrechtlichen Genossenschaft — der TSZ — zusammen und verpflichteten sich, auf ihren Importen Beiträge in einen Garantiefonds zu leisten, der die Lagerkosten und das Preisrisiko tragen sollte. Als dann im Frühjahr 1949 die Pflichtlagerhaltung auf Reis und Speiseöle und Speisefette ausgedehnt wurde, wandelte die Genossenschaft ihre Firma in Treuhandstelle der schweizerischen Lebensmittelimporteure um und errichtete für die verschiedenen Waren bzw. Warengruppen getrennt verwaltete Garantiefonds, zu denen später noch je ein solcher für Kaffee und für Kakaorohstoffe traten. Näheres hierüber vgl. u. S. 80 ff.

<sup>140</sup>) Näheres darüber u. B. 1/h.

<sup>141</sup>) Ein praktisches Beispiel mag das Gesagte erläutern: Als sich Ende 1950 die Notwendigkeit zeigte, auch Pflichtlager an Kakaorohstoffen anzulegen, wurden die Vertreter der Schokolade-Industrie auf den 5. 1. 1951 zu einer ersten Besprechung unter dem Vorsitz des Delegierten einberufen. Sie ergab die grundsätzliche Bereitschaft der betreffenden Firmen zu einer vermehrten Vorratshaltung, allerdings unter der Bedingung, daß ein Garantiefonds zur Deckung der Lagerkosten und des Preisrisikos geschaffen werde.

Die Errichtung eines Garantiefonds setzt voraus, daß sich alle Importeure daran beteiligen, und dieses Ziel läßt sich nur erreichen, wenn die betreffende Ware der Einfuhrbewilligungspflicht untersteht, denn dann kann die Erteilung der Einfuhrbewilligungen davon abhängig gemacht werden, daß der Importeur mit dem EVD einen Vertrag abschließt, in dem er sich u. a. verpflichtet, einer Selbsthilfeorganisation der Importeure beizutreten und Beiträge in einen Garantiefonds zu leisten (vgl. u. B. 1/h, 80 f).

Die Kakaorohstoffe unterstanden zu Beginn des Jahres 1951 noch nicht der Einfuhrbewilligungspflicht und konnten ihr mangels Rechtsgrundlage damals auch nicht unterstellt werden. Dagegen war bereits der o. vor Anm. 91 erwähnte, das BG vom 1. 4. 1938 ergänzende Beschluß der Bundesversammlung in Vorbereitung, der den BR. ermächtigen sollte, bestimmte Güter zur Vermehrung der Vorratshaltung der Einfuhrbewilligungspflicht zu unterstellen und die Erteilung der Bewilligungen von geeigneten Bedingungen abhängig zu machen. Die am 12. 1. 1951 tagende Expertenkommission glaubte indessen, daß ein Zuwarten nicht zu verantworten wäre und beschloß deshalb, vorläufig im Rahmen der TSL eine privatrechtliche Regelung unter den Importeuren anzubahnen. Zu diesem Zwecke wurde auf den 17. 1. 1951 eine Versammlung der Importeure von Kakaobohnen, Kakaobutter, Kakaopulver, Couverture und Schokolade einberufen. Sie stimmte der Anlegung von Pflichtlagern allgemein zu und beschloß u. a. die Errichtung eines Garantiefonds, genehmigte das ihr vorgelegte diesbezügliche Reglement, setzte im Einvernehmen mit der EPK die Beiträge in den Garantiefonds fest und bestimmte, daß sie für alle Produkte rückwirkend ab 1. 1. 1951 zu erheben seien.

Am 8. 5. 1951 erging dann der BRB über die Vorratshaltung an Kakaobohnen und Kakaobutter, der die Einfuhr von Kakaobohnen, Kakaobutter, Kakaopulver, Couverture und Schokolade der Bewilligungspflicht unterstellte und die Erteilung der Bewilligungen allgemein davon abhängig machte, daß sich der Importeur vertraglich verpflichtet, einen bestimmten Vorrat an Kakaobohnen bzw. Kakaobutter auf Vorrat zu halten. Die Einzelheiten der Lagerhaltung werden durch die Verträge zwischen dem EVD und den einzelnen Firmen geregelt.

Diese Verträge enthalten u. a. einen Passus, wonach sich die Firma verpflichtet, der TSL beizutreten und diese ermächtigt, auf ihren Importen an den oben genannten Produkten Beiträge für einen Garantiefonds zu erheben.

Neben den auf indirektem Zwang beruhenden kommt jedoch auch den auf der Basis vollständiger Freiwilligkeit errichteten Pflichtlagern wachsende Bedeutung zu. Zahlenmäßig stehen die darüber abgeschlossenen Verträge hinter den andern allerdings zurück; dies gilt namentlich für die vor dem Ausbruch des zweiten Weltkrieges errichteten Pflichtlager. Einmal war die Wirtschaft, soweit sie nicht durch indirekten Zwang zur Vorratshaltung gedrängt wurde, über die ihr durch den Vertragsabschluß zukommenden Vorteile offensichtlich zu wenig genau unterrichtet. Dann waren diese Vorteile zunächst wohl zu wenig attraktiv; so fehlte damals in den Verträgen eine Bestimmung über den «Selbstbehalt» am Pflichtlager<sup>142</sup>; auch von steuerlichen Erleichterungen<sup>143</sup> war noch nicht die Rede. Praktisch mußte mit jeder Firma einzeln verhandelt werden. Für diese Verhandlungen reichten die kurzen Monate vor Kriegsausbruch nicht aus. Trotzdem sind bereits im Jahre 1939 vor allem über Vorräte an Textilien, Stab- und Formeisen, Glasröhren für Medizingläser usw. zahlreiche Verträge zustandegekommen<sup>144</sup>. Stark zugenommen haben die Verträge, welche seit dem Jahre 1948 mit einer großen Zahl von Firmen über die verschiedensten Güter abgeschlossen wurden<sup>145</sup>. Der Delegierte für wirtschaftliche Landesverteidigung richtete seine Anstrengungen darauf, in allen wichtigen Waren eine dem vom Bundesrat angeordneten Bereitschaftsgrad entsprechende, im einzelnen festgelegte Versorgungsdauer durch die Haltung entsprechender Vorräte sicherzustellen. An der Erreichung dieses Zieles haben die auf der Grundlage voller Freiwilligkeit abgeschlossenen Verträge großen Anteil.

So ist es, vor allem dank dem Institut des Pflichtlagers beider Typen gelungen, dem Lande auf einer die Prinzipien der freien Wirtschaft weitgehend berücksichtigenden Grundlage zu angemessenen Vorräten zu verhelfen<sup>146</sup>.

<sup>142</sup>) Vgl. u. B. 2/d. Der Ausdruck «Selbstbehalt» wird in den Verträgen Typus VI und VII verwendet; richtigerweise sollte man von «Gewährleistung des Eigenverbrauchs» sprechen. Vgl. auch u. Anm. 361 a.

<sup>143</sup>) Vgl. u. B. 2/c.

<sup>144</sup>) Vgl. 1. Vollm. Ber. des BR., BBl. 1939/II, 635.

<sup>145</sup>) Am 31. 12. 1948, sechs Wochen nach dem Inkrafttreten des BRB über die Vorratshaltung an Zucker, der als erster nach dem Krieg erging, betrug die Zahl der Pflichtlagerverträge 431. Ende 1949 waren es 1034, Ende 1950 1674, Ende 1951 2228 und Ende 1952 2284.

<sup>146</sup>) Ende 1952 erreichte der Marktpreis der auf Grund von 2284 Verträgen gesicherten Pflichtlager die Summe von 1,04 Milliarden Fr. Vgl. im übrigen auch Geschäftsber. BR. 1948, 341; 1949, 329; 1950, 331f.; 1951, 333; 1952, 360; Das Pflichtlager, Heft Nr. 221 der Schweiz. handelstechnischen Zentralstelle (September 1952), 5; die verschiedenen in Anm. 32 zitierten Aufsätze und Referate von A. Muggli, G. Rutishauser, O. Zipfel und vom Verfasser.

### III. Der Pflichtlagervertrag

In Art. 6 der VO I vom 30. 12. 1938 über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern hat der Bundesrat die ihm durch das BG vom 1. 4. 1938 eingeräumten Kompetenzen auf dem Gebiete der Vorratshaltung dem EVD delegiert, unter Vorbehalt der Anlegung von Vorräten für das Heer <sup>147</sup> durch das EMD.

Bis 1948 schloß praktisch nur das EVD Verträge über die Vorratshaltung Dritter ab. Seither geht auch das EMD solche Vereinbarungen ein, aber nicht als selbständige Verträge, sondern regelmäßig in Verbindung mit einem Kaufvertrag und einem Hinterlegungsvertrag. Man pflegt deshalb unter «Pflichtlagerverträgen» im allgemeinen nur die vom EVD getroffenen Vereinbarungen zu verstehen. Da diese zudem von weit größerer praktischer Bedeutung sind, rechtfertigt es sich, die folgenden Darstellungen auf sie zu beschränken.

Was die eigentlichen Pflichtlagerverträge anbelangt, so wurden kurz vor Ausbruch und zu Beginn des zweiten Weltkrieges sowie wieder von 1948 an verschiedene Typen ausgearbeitet. Sie entsprechen alle einem einheitlichen Grundschemata, so daß sie trotz des in manchem Detail verschiedenartigen Abredenbestandes gemeinsam behandelt werden können <sup>148</sup>.

#### A. BEGRIFF UND ENTSTEHUNG DES PFLICHTLAGERVERTRAGES

##### I. Die Vertragsparteien

Laut Art. 8/VI VO I ist die Vorratshaltung von Unternehmungen «in der Regel durch schriftliche Verträge zwischen dem eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement und den Eigentümern der Vorräte oder Vereinigungen von solchen zu ordnen». Die eine Vertragspartei ist somit regelmäßig das EVD, für das zunächst meist der Beauftragte für Kriegswirtschaft <sup>149</sup> bzw. seine Nachfolgerin, die EKZ, in seltenen Fällen eine Kontingentsverwaltungsstelle (Sektion für Ein- und Ausfuhr usw.) handelte <sup>150</sup>. Im Winter 1939/40 entwickelte sich dann eine Art von Arbeitsteilung zwischen der EZK und den Kriegswirtschaftsämtern, wobei diese bzw. ihre Sektionen im Namen des EVD die Verträge abschlossen und die Vorräte kontrollierten, während die EZK für die

<sup>147</sup>) Vgl. o. Anm. 96.

<sup>148</sup>) Daß die Pflichtlagerverträge alle die gleichen Grundzüge aufweisen, wird auch von J. L a u t n e r, System, 245, hervorgehoben.

<sup>149</sup>) Vgl. o. Anm. 130.

<sup>150</sup>) So Schlußbericht, 36; in den noch vorhandenen Vertragsformularen aus jener Zeit tritt nur eine einzige Kontingentsverwaltungsstelle auf: die Sektion für Ein- und Ausfuhr bei Zucker und Kaffee.

Finanzierung der Vorräte mittels billiger Kredite (s. u. B. 2/a) zuständig war<sup>151</sup>. Das EVD sanktionierte dieses Vorgehen in einer Weisung vom 8. 3. 1940 (nicht publiziert).

Seit 1948 wird das EVD beim Abschluß von Pflichtlagerverträgen ausschließlich durch den Delegierten für wirtschaftliche Landesverteidigung vertreten. Er unterzeichnet sowohl die Verträge als auch die sog. Verpflichtungsformulare, die als Grundlage für die Belehnung der Vorräte durch die Schweizerische Nationalbank oder ein anderes Bankinstitut dienen und schließt auch die später noch näher zu behandelnden besonderen Vereinbarungen mit den betreffenden Banken ab.

In der Regel erfolgt der Vertragsabschluß direkt zwischen dem Delegierten und den einzelnen Unternehmungen<sup>152</sup>, die sich zur Haltung von Vorräten auf eigene Rechnung und Gefahr verpflichten wollen. In seltenen Fällen kommen aber auch Abmachungen zwischen dem EVD und Vereinigungen von Firmen zustande, seien es bloße Rahmenverträge, auf Grund derer die Mitglieder der Vereinigung verpflichtet sind, ihrerseits mit dem EVD Pflichtlagerverträge abzuschließen, seien es richtige Pflichtlagerverträge, wonach die Vereinigungen es selbst übernehmen, für ihre Mitglieder Vorräte anzulegen.

Von der ersten Gruppe sagt *Lautner* (System S. 258): «Von besonderem Interesse sind hierbei solche Verträge, die im Rahmen einer zwischen einer eidgenössischen Amtsstelle — der zuständigen Sektion eines Kriegswirtschaftsamtes — und einem Wirtschaftsverband vereinbarten Vorratshaltungsaktion abgeschlossen werden. Auch ihr Zustandekommen beruht nicht auf absoluter Freiwilligkeit. Denn einerseits ist es durchaus möglich, daß sich der Verband zu dieser Vereinbarung geradezu aus dem Grunde bereit findet, um seine Mitglieder vor einer sonst durch das EVD verfügten Lagerhaltungspflicht zu bewahren. Andererseits erzeugt eine solche Vereinbarung, zumindest theoretisch, Einwirkungspflichten des Verbandes gegenüber seinen Mitgliedern, Pflichtlagerverträge abzuschließen. Diese wieder sind auf Grund ihrer Mitgliedschaft gehalten, der von ihrem Verband beschlossenen und mit der Gegenpartei vereinbarten Aktion zu entsprechen und Vorratshaltungsverträge mit dem in diesem Fall durch sein zuständiges Kriegswirtschaftsamt vertretenen EVD einzugehen. Hinter solchen Verträgen steht also sowohl indirekter Zwang öffentlich-rechtlicher Natur, die Drohung einer sonst verfügten Lagerhaltung, als auch der direkte Zwang, privatrechtliche Pflichten zu erfüllen.»

Gegenwärtig gibt es keine Rahmenverträge. Während der letzten Kriegswirtschaft bestand ein solcher zwischen der Sektion für Chemie und Pharmazeutika und der Schweizerischen Seifenkonvention betr. die Vorratshaltung an Fetten und Ölen für die Seifenindustrie sowie zwischen der genannten Sektion und dem Verband Schweizerischer Schuh- und Bodenpflegemittelfabrikanten betr. die Vorratshaltung an Terpentinöl. Auch das KIAA hatte mit der Petrola einen Rahmenvertrag über die Vorratshaltung an Dieselöl, Heizöl, Gasöl, rumänischem Leichtbenzin und Petroleum zu Leuchtzwecken und zu motorischen Zwecken abgeschlossen; die diesbezüglichen Verträge mit den einzelnen Firmen sind laut Ingreß «in Zusammenarbeit mit der Petrola, Schweizerische Genossenschaft für die Versorgung mit flüssigen Kraft- und Brennstoffen» zustande gekommen. Ferner hatte das EVD mit der Ruhr- und Saar-Kohle AG. eine Vereinbarung getroffen, auf Grund derer mit den einzelnen Firmen ausdrücklich als solche bezeichnete Unterverträge abgeschlossen wurden, in welchen es hieß: «Die Firma verpflichtet sich (gleichzeitig in Erfüllung einer von ihr der Ruhr- und Saar-Kohle AG. gegenüber übernommenen vertraglichen Verpflichtung), folgendes Pflichtlager an Koks zu Hausbrandzwecken anzulegen: ... » Hier erfolgte der Abschluß eines Pflichtlagervertrages im Gegensatz zu den

<sup>151</sup>) Vgl. J. Lautner, System, 242, Anm. 51; Schlußbericht, 36.

<sup>152</sup>) Dieser Ausdruck wird hier in Anlehnung an den Wortlaut des Gesetzes verwendet; in der Praxis schließen nicht nur Unternehmungen, sondern auch Gemeinden Pflichtlagerverträge ab, so namentlich über feste und flüssige Brennstoffe.

oben zitierten Ausführungen von *Lautner*, also nicht in Erfüllung einer Mitgliedschaftspflicht, sondern einer besonderen vertraglichen Verpflichtung<sup>153</sup>.

Als Beispiel eines echten Pflichtlagervertrages mit einer Vereinigung von Firmen sei aus der Zeit von 1939/45 der Pflichtlagervertrag mit der Genossenschaft Schweizerischer Reismühlen angeführt, welche sich verpflichtete, «ihrem statutarischen Zweck gemäß die im BRB vom 31. 3. 1939 über die Vorratshaltung an Reis zu Speisezwecken umschriebene Lagerhaltungspflicht ihrer Genossenschafter an Reis zu erfüllen»<sup>154</sup>. Weiter verpflichtete sich die Genossenschaft, den Pflichtvorrat bei den einzelnen Reismühlen einzulagern und mit jeder einen vom EVD im Schema genehmigten Lagervertrag abzuschließen, die genaue Einhaltung der Lagerverträge<sup>155</sup> zu überwachen, die Mühlen zu einer sachgemäßen Lagerung, Besorgung, Auswechslung und Beaufsichtigung der eingelagerten Genossenschaftsvorräte anzuhalten und ihnen Weisungen über die Buchführungs- und Meldepflicht zu erteilen. Auch heute besteht wieder ein Pflichtlagervertrag mit der Genossenschaft Schweizerischer Reismühlen selbst, der sich in nichts von den übrigen Verträgen über die Vorratshaltung an Speisereis unterscheidet. Desgleichen unterhielt der Colgro, Verband Schweizerischer Grossisten der Kolonialwarenbranche, bis gegen Ende 1952 für eine Anzahl kleinerer Mitgliedfirmen ein Reispflichtlager, und auf dem Gebiete der Vorratshaltung an Fleisch werden ebenfalls gelegentlich Verträge nicht mit Einzelfirmen, sondern mit Organisationen der Metzgerschaft (z. B. Metzgermeisterverbänden) abgeschlossen. Einen Fall ganz besonderer Art stellt dabei der Vertrag mit einem Kühlhaus dar, indem es sich bei diesem weder um die Eigentümerin der Pflichtlagerwaren noch um eine Vereinigung von solchen, sondern um den «Dritten» handelt, bei dem eine ganze Anzahl von Metzgereien ihre Fleischpflichtlager untergebracht haben. Die Lagerhaltung geht somit auf Rechnung und Gefahr der betreffenden Metzger. Dem EVD sowie der finanzierenden Bank gegenüber haftet aber das Kühlhaus, das durch dieses Entgeltkommen die Metzgerschaft veranlassen will, in vermehrtem Maße Ware bei ihm einzulagern.

Schließlich sei hier noch eine Besonderheit erwähnt: Wie weiter oben, vor Anm. 101 ausgeführt wurde, hält der Bund auf ausdrückliches Begehren der privaten Wirtschaft neben den eigentlichen Heeresvorräten sog. bundeseigene Pflichtlager an Nahrungsmitteln, deren Verwaltung er dem OKK übertrug<sup>156</sup>. Auch über diese Vorräte bestehen Pflichtlagerverträge gemäß den für die betreffende Ware allgemein üblichen Formularen. Unterzeichnet werden sie einerseits vom Delegierten für wirtschaftliche Landesverteidigung, andererseits vom OKK, also von zwei Vertretern ein- und derselben Rechtspersönlichkeit, des Bundes. Rechtlich handelt es sich infolgedessen hier gar nicht um Verträge, sondern um bloße Abmachungen zwischen verschiedenen Zweigen der Bundesverwaltung. Daß man dafür die äußere Form des Pflichtlagervertrages wählte, hat eine Reihe von Gründen finanzieller, administrativer und psychologischer Natur. Einer der wichtigsten dürfte darin zu suchen sein, daß

<sup>153</sup>) Das Grundverhältnis ist aus dem Vertragsformular allerdings nicht ersichtlich, doch muß angenommen werden, daß die Ruhr- und Saar-Kohle AG., anstatt selbst Vorräte anzulegen, sich dem EVD gegenüber anheischig gemacht hat, ihren Abnehmern in den Verkaufsverträgen die Bedingung aufzuerlegen, daß sie mit dem EVD Pflichtlagerverträge abschließen. Die Kohlenhandelsfirmen etc. mußten diese Bedingungen wohl oder über annehmen, um weiterhin durch die Ruhr- und Saarkohle AG. beliefert zu werden. Die letztere sicherte ihrerseits den Pflichtlagerhaltern gewisse Gegenleistungen zu, denn in den Pflichtlagerverträgen heißt es weiter: «Die Firma erhält das Recht, sich zur Finanzierung ... an die Nationalbank zu wenden. Für alle anderen Gegenleistungen für die von der Firma übernommenen Vorratshaltung hat die Ruhr- und Saarkohle AG. gemäß dem zwischen ihr und der Firma abgeschlossenen Vertrag aufzukommen; die Zentralstelle übernimmt keinerlei derartige Pflichten.»

<sup>154</sup>) Näheres hierüber vgl. J. Lautner, System, 249 ff.

<sup>155</sup>) Im Sinne von OR 482 ff.

<sup>156</sup>) Das OKK verwaltet bereits die Armeevorräte an Lebensmitteln, Fourage, Treib- und Brennstoffen.

der Bund, indem er sich formell in die Reihe der privaten Pflichtlagerhalter<sup>157</sup> einordnete, die Voraussetzungen erfüllte, um an den Vorkehrungen zum Schutze gegen das Preisrisiko auf den Vorräten, wie sie von verschiedenen Branchen getroffen wurden<sup>158</sup>, teilhaben zu können. Des weiteren vereinfacht sich die Finanzierung; das OKK beansprucht in gleicher Weise wie die Firmen auf Grund sog. Pflichtlagerwechsel niedrig verzinsliche, sofort verfügbare Kredite der Schweizerischen Nationalbank<sup>159</sup>, wodurch es der Notwendigkeit enthoben ist, für die Vorratskäufe Budget- oder Nachtragskredite anzufordern und bei diesem Anlaß der Öffentlichkeit gegenüber Details über den Umfang der wehrwirtschaftlichen Vorsorge des Bundes bekanntgeben zu müssen. Es wäre ohnehin kaum zweckmäßig, das gesamte mit der Vorratshaltung verbundene Warengeschäft über die Staatsrechnung abzuwickeln; zuverlässige Vorranschläge könnten wegen der Schwankungen in den Beständen jedenfalls schwerlich erstellt werden. In psychologischer Hinsicht mag es sodann richtig sein, daß für den Bund als Lagerhalter die gleichen Rechte und Pflichten gelten, wie sie der Pflichtlagervertrag für die privaten Firmen vorsieht.

## 2. Der Gegenstand des Pflichtlagervertrages

Gegenstand des Pflichtlagervertrages ist, wie sein Name besagt, ein Pflichtlager, d. h. ein nach Art, Menge, Qualität und Lagerort genau umschriebener Warenvorrat, zu dessen Anlegung und Haltung sich die eine Vertragspartei gegenüber der andern verpflichtet.

Damit die Pflichtlager ihren Zweck, die Landesversorgung nach bester Möglichkeit zu sichern, auch wirklich erfüllen, müssen sie *zusätzlich* zu den üblichen Vorräten des Lagerpflichtigen, die dieser aus individuell egoistischen Motiven hält, angelegt werden. Die meisten Verträge bestimmen deshalb ausdrücklich, daß das Pflichtlager «neben den ordentlichen Handelsvorräten» der Firma zu halten sei. In der Praxis wird dieser Vorschrift allerdings nicht immer nachgelebt. Als im Jahre 1948, vor dem Erlaß des BRB über die Vorratshaltung an Zucker, die Privatwirtschaft angehört wurde, erklärte der Handel, normalerweise im Durchschnitt über Vorräte für 1—2 Monate zu verfügen; bei späteren Bestandesaufnahmen zeigte sich aber, daß sie bei vielen Firmen kaum für zehn bis vierzehn Tage ausreichten. Diese Erscheinung wird hauptsächlich auf den rücksichtslos geführten Preiskampf einzelner Großverteilerorganisationen zurückgeführt<sup>160</sup>.

Die Pflichtlager dürfen also nicht durchweg als zusätzliche Vorräte angesprochen werden; ein gewisser Teil geht in vielen Fällen zu Lasten der freien Vorräte. Dieser Umstand kann sich im Falle von Run- und Angstkäufen bei einer plötzlichen Zuspitzung der politischen Lage recht nachteilig auswirken und zu vorzeitigen Pflichtlagerfreigaben zwingen. Solche Freigaben widersprechen aber dem Sinne der Pflichtlagerhaltung, indem die Pflichtvorräte für eigentliche Notzeiten und nicht zur Deckung einer vorübergehend erhöhten Nachfrage bestimmt sind. Die für die Landesversorgung verantwortlichen Behörden sind deshalb bestrebt, dem allzu starken Absinken der freien Vorräte entgegenzuwirken. In ganz vereinzelt Fällen legen die Verträge ein diesbezügliches Minimum fest. Einige der zu Beginn der letzten Kriegswirtschaft abgeschlossenen Verträge über die Vorratshaltung an industriellen Rohstoffen (wie Weißblech für die Büchsenfabrikation u. a. m.) enthielten im Anschluß an die Verpflichtung zur Haltung des Pflichtlagers z. B. folgende Klausel: «Die Firma verpflichtet sich überdies, ihr bereits angelegtes Lager (freien Vorrat), das ihren durchschnittlichen Verbrauch an... für... Monate deckt, soweit die Zufuhr

<sup>157</sup>) «Lagerhalter» im Sinne von Art. 3 des BG vom 1. 4. 1938 (=Eigentümer der Vorräte), nicht im rein rechtlichen Sinne des OR, Art. 482 ff.

<sup>158</sup>) Vgl. u. bei Anm. 285, 293.

<sup>159</sup>) Zur Finanzierung (Bevorschussung) der Pflichtlager vgl. u. B. 2/a.

<sup>160</sup>) Vgl. Protokoll der 3. Generalversammlung der TSL vom 3. 7. 1952, 6 ff.

verhältnisse es gestatten, stets zu ergänzen.» Von den heute gültigen Verträgen bestimmt derjenige für Rohtabak, daß die Firma «ein einen sechsmonatigen Vorrat übersteigendes Lager» an Tabaken als Pflichtlager anzulegen habe<sup>161</sup>, d. h. neben dem Pflichtlager muß die Firma ständig über freie Vorräte im Mindestumfang eines Sechsmonatebedarfes verfügen. Desgleichen hat sich die Schokoladeindustrie — allerdings nicht in den Pflichtlagerverträgen, sondern im Rahmen der Pflichtlagerorganisation, der sie angehört — verpflichtet, neben den Pflichtlagern ständig einen für mindestens sechs Monate ausreichenden Vorrat an Kakaobohnen zu halten<sup>162</sup>. In zahlreichen anderen Fällen schließt der Delegierte Pflichtlagerverträge nur mit Firmen ab, welche sich darüber ausweisen, daß sie, das anzulegende Pflichtlager nicht mit gerechnet, für mindestens sechs Monate eingedeckt sind. Gehen die freien Vorräte nachträglich unter diesen Stand zurück, so schlägt der Delegierte der Firma eine entsprechende Reduktion des Pflichtlagers vor, durch die der frei werdende Teil den Charakter freier Vorräte annimmt und selbstverständlich nicht mehr beleihbar ist<sup>163</sup>. Willigt die Firma in die Herabsetzung nicht ein, so hat sie zu gewärtigen, daß der Delegierte den mit ihr abgeschlossenen Pflichtlagervertrag auf den nächsten Termin mit der Wirkung kündigt, daß sie den ihr zur Erleichterung der Vorratshaltung gewährten Kredit zurückzahlen und für die Finanzierung ihrer gesamten Vorräte selbst sorgen muß. Dieses Vorgehen kommt allerdings nur dort in Betracht, wo die Pflichtlager der einzelnen Unternehmungen nicht nach einheitlichen Kriterien zu bemessen sind<sup>164</sup>. Andernfalls muß sich der Delegierte darauf beschränken, Firmen, die ihre freien Vorräte zu stark absinken lassen, zu einer größeren Lagerhaltung aufzufordern unter Hinweis auf die Risiken, die sie sonst bei einer plötzlichen Erschwerung oder Unterbindung der Zufuhren laufen.

#### a) Die Art der Ware

Für die Zeit von 1939/45 bemerkt *Lautner* (System S. 244): «Die Lagerhaltungspflicht bezog sich regelmäßig, aber nicht ausschließlich auf in den Erlassen bestimmt umschriebene Waren (Zollpositionen).» Tatsächlich wurden denn auch Pflichtlagerverträge über eine ganze Reihe von Waren abgeschlossen, bezüglich deren Lagerhaltung kein besonderer Erlaß ergangen war<sup>165</sup>. Das ist durchaus verständlich, weil sog. Vorratshaltungsbeschlüsse (BRBe über die Vorratshaltung) nur in bezug auf Waren erlassen wurden, deren Lagerhaltung der Bundesrat aus bestimmten Gründen dem System des indirekten Zwanges unterstellte<sup>166</sup>. Die gemäß Art. 3/III des BB vom 19. 1.

<sup>161</sup>) In Wirklichkeit mußten die Pflichtlager — soweit es sich um die Cigarrenindustrie handelt — nicht erst angelegt werden, weil diese normalerweise einen Jahresvorrat an Rohtabaken unterhält, um auch bei qualitativ oder quantitativ ungünstigen Ernten die eingebürgerten (guten) Qualitätsmischungen auf den Markt bringen zu können. Abweichend von dem oben erwähnten Grundsatz, wonach Pflichtvorräte zusätzliche Vorräte sein müssen, wurde hier also ein Teil der schon vorhandenen Bestände als Pflichtlager deklariert. Dieses Vorgehen ließ sich deshalb rechtfertigen, weil die Cigarrenindustrie angesichts der stark gestiegenen Preise verschiedener Qualitätstabake und der Unmöglichkeit, die Abgabepreise ihrer Erzeugnisse entsprechend zu erhöhen, mehr und mehr Mühe hatte, die großen Lager durchzuhalten. So erhielt sie nun die Möglichkeit, rund die Hälfte der benötigten Rohware zu günstigen Bedingungen finanzieren zu lassen (vgl. hierüber u. B. 2/a) und ihre sehr arbeitsintensiven Betriebe durchzuhalten. Die Errichtung von Pflichtlagern an Rohtabak verfolgte somit nicht bloß Zwecke der wirtschaftlichen Landesverteidigung, sondern ebensosehr der Arbeitsbeschaffung bzw. -Erhaltung.

<sup>162</sup>) Mit Rücksicht auf die Preisentwicklung auf den ausländischen Kakaomärkten wurde die Verpflichtung gegen Ende 1952 aufgehoben; vgl. Zirkular C/14 der TSL vom 8. 12. 1952.

<sup>163</sup>) Zur Belehnung der Pflichtlager vgl. u. B. 2/a.

<sup>164</sup>) Vgl. u. n. Anm. 170.

<sup>165</sup>) Vgl. o. nach Anm. 141 sowie nach Anm. 143, 144 und 145.

<sup>166</sup>) Vgl. o. nach Anm. 112 a, ferner bei Anm. 136—141.

1940 über das Aussonderungsrecht des Bundes an zusätzlichen Vorräten im SHABl. Nr. 271 vom 20. 11. 1942 publizierte Liste der Pflichtlagerwaren nannte 61 verschiedene Artikel und Warengruppen.

Das vorstehend Gesagte hat auch für die gegenwärtige Pflichtlagerordnung Gültigkeit. Bis jetzt sind lediglich BRBe über die Vorratshaltung an Zucker, Reis, Fettstoffen, Mahlhafer, Mahlgerste, Eßmais, Futtermittel, flüssige Treib- und Brennstoffe, Schmierstoffe, Rohphosphate, Kaffee, Kakao, Antibiotika, Feldsämereien, Saatmais und Saatwicken, Kalidünger und Haferflocken ergangen; Pflichtlagerverträge werden aber praktisch über alle für die Landesversorgung wichtigen Güter, vorwiegend über Importgüter — und vorzugsweise, im Interesse der Arbeitserhaltung, über Roh- und Hilfsstoffe — abgeschlossen. Eine (nicht veröffentlichte) Liste des Delegierten vom 24. 8. 1951 nennt über die in den erwähnten Erlassen genannten Waren hinaus folgende Artikel: Chemikalien und pharmazeutische Rohstoffe, Brillengläser, Neutralglasröhren, Rohgummi, Isolier- und Dichtungsmaterial, Leder, Holz, Cellulose, Kohle, Pyrit, Schwefel, Teeröl, Pech, Bitumen, Asphalt, Paraffin, Rohstoffe für die Seifenfabrikation, Zement und Klinker, Tonerde, Elektroden, Roheisen, Guß-Schrott, Schrott, Ferrolegierungen, Walzprodukte, rostfreies Material, Röhren, Werkzeugstahl, Bleche, Metalle, Rohstoffe für die Glühlampenfabrikation, Hanf, Jute, Sisal, Rohbaumwolle, Rohwolle und verschiedene andere, weniger bedeutende Artikel.

Soweit BRBe bestehen, bestimmen sie in der Regel auch, welche Warensorten für die Vorratshaltung in Betracht kommen. 1939/45 ließen verschiedene Beschlüsse diesbezüglich einen gewissen Spielraum. So blieb es gemäß Art. 1/II und III BRB vom 31. 3. 1939 (AS. 55, 383) dem EVD anheimgestellt, im Einvernehmen mit dem EFZD die als Rohstoffe und Halbfabrikate zur Speisefettproduktion geltenden Waren zu bezeichnen, doch konnten anstelle solcher Waren gemäß Vertragsvereinbarung auch verarbeitete Produkte gelagert werden<sup>167</sup>. In ähnlicher Weise konnte gemäß BRB vom 31. 3. 1939 über die Vorratshaltung an Futterhafer und Futtergerste (AS. 55, 385) mit Erlaubnis des EVD nach vertraglicher Vereinbarung anstelle von Futtergerste anderes Futtergetreide (Weizen, Roggen, Mais) von handelsüblicher guter Qualität auf Lager genommen werden. Auch das Formular des Lagerhaltungsvertrages für Wolle sah vor, daß die Wollbestände des Vorrates unter Anzeige an den Beauftragten für Kriegswirtschaft (EZK) bis zu einem bestimmten Prozentsatz durch verarbeitete Produkte (Garne, Zwirne oder Gewebe) sollten ersetzt werden dürfen. Schließlich stellten es die Verträge über die Vorratshaltung an Leinen (einschließlich Flachs, Hanf, Jute, Sisal) den Firmen anheim, ihr Pflichtlager in Rohstoffen oder in Garnen, Zwirnen, Seilen oder Bindfaden anzulegen.

Der Passus, wonach statt Rohstoffen und Halbfabrikaten zur Speiseöl- und Speisefettherstellung auch verarbeitete Produkte auf Pflichtlager gelegt werden können, war im BRB vom 28. 4. 1949 über die Vorratshaltung an Speisefetten und Speiseölen sowie Rohstoffen und Halbfabrikaten und deren Herstellung (AS. 1949, 409) ebenfalls enthalten, wurde aber anlässlich der Revision vom 7. 11. 1950 (AS. 1950, 1241) fallen gelassen. Desgleichen läßt der BRB über die Vorratshaltung an Futtermitteln (AS. 1949, 415) keine Freiheit mehr. Im Gegensatz zu dem entsprechenden Erlaß aus der Zeit vor dem zweiten Weltkrieg, dem BRB vom 31. 3. 1939, umfaßt er aber nicht mehr bloß Futterhafer und Futtergerste, sondern nahezu alle lagerfähigen Futtermittel<sup>168</sup>. Ein Wahlrecht des Pflichtlagerhalters kennt dagegen der BRB vom 27. 1. 1950 über die Vorratshaltung an Rohphosphat (AS. 1950, 93), der es der Firma freistellt, Rohphosphat oder Düngemittel mit wasserlöslicher Phosphorsäure der Zoll-

<sup>167</sup> Zu diesem und den folgenden Beispielen vgl. J. Lautner, System, 244 Anm. 59.

<sup>168</sup> Wie Futtermais, Futterweizen, Futterroggen, Futterhirse, Futtermehl, Kleie, Sorgho, Oelkuchen, Johanniskuchen, Zuckerrübenschnitzel und Kartoffelflocken; vgl. BRB vom 29. 4. 1949 (AS. 1949, 415).

pos. 169 auf Lager zu legen. Ebenso ist es laut BRB vom 8.5.1951 über die Vorratshaltung an Kakaobohnen und Kakaobutter (AS. 1951, 435) den Importeuren gestattet, statt Kakaobutter Kakaobohnen einzulagern. Und endlich gibt der BRB vom 7.3.1952 über die Vorratshaltung an Haferflocken (AS. 1952, 269) den Importeuren die Möglichkeit, sich von der Lagerpflicht zu befreien, indem sie mit einer schweizerischen Hafermühle einen Vertrag abschließen, wonach diese für sie eine entsprechende Menge Rohhafer auf Lager hält. Einen Sonderfall bildet der neue BRB über die Vorratshaltung an Antibiotika vom 29.10.1952 (AS. 1952, 880). Einmal zählt er im Gegensatz zu seinen Vorgängern nicht mehr die einzelnen Antibiotika-Arten auf, welche der Einfuhrbewilligungspflicht unterstehen, sondern spricht ganz generell von Antibiotika und gibt anschließend eine Definition des Begriffes<sup>169</sup>. Sodann überläßt er es dem EVD, zu bestimmen, ob und an welchen Antibiotika Pflichtlager anzulegen sind. Die einzige Grenze, die er dem Ermessen des Departementes zieht, besteht darin, daß sich die Vorratshaltungspflicht auf diejenigen Antibiotika-Arten beschränken soll, welche der Importeur ordentlicherweise für seinen Geschäftsbetrieb einführt.

Von den Verträgen enthält heute kein einziger mehr eine Bestimmung, die es dem Lagerhalter erlauben würde, die auf Vorrat gelegten Waren z. T. durch weiter verarbeitete Produkte zu ersetzen. Nur ganz zu Beginn der neuen Pflichtlagerhaltung wurden noch einige Vereinbarungen über die Vorratshaltung an Rohbaumwolle getroffen, welche die früher in diesen Verträgen übliche Klausel enthielten: «Die in Art. 1 umschriebenen Vorräte an Rohbaumwolle und Zellwolle dürfen unter Anzeige an den Delegierten bis zu höchstens 25 % durch weiterverarbeitete Produkte (Garne, Zwirne) ersetzt werden.» Sie wurden seither annulliert und durch neue Verträge ersetzt, welche die genannte Erleichterung nicht mehr kennen. Dagegen kommt es ganz ausnahmsweise vor, daß der Delegierte einer Firma gestattet, einen bestimmten Prozentsatz der Pflichtlager-Rohstoffe zu verarbeiten und dann in diesem Zustand auf Vorrat zu legen.

Soweit die Vorratshaltung nicht durch BRBe geregelt ist, entscheidet der Delegierte nach freiem Ermessen, über welche Waren Pflichtlagerverträge abgeschlossen werden können. Ausschlaggebend sind dabei die Bedürfnisse der Landesversorgung und das Interesse an der Aufrechterhaltung der Betriebe in Zeiten einer Rohstoffknappheit.

### *b) Die Menge der Ware (der Umfang des Pflichtlagers)*

Wie die Art, so wird auch die Menge der auf Vorrat zu legenden Ware für jede einzelne Firma im Vertrag genau bestimmt. Wo dessen Abschluß auf vollständiger Freiwilligkeit beruht, nennt regelmäßig zunächst die Firma die Warenmenge, die sie auf Pflichtlager legen möchte. Dann entscheidet der Delegierte, ob er das Angebot annehmen oder einen Gegenvorschlag machen will. Er läßt sich dabei von den Interessen der Landesversorgung leiten.

Anders verhält es sich bei Waren, für die eine generelle Lagerhaltungspflicht besteht. In einigen wenigen Fällen legt bereits der betreffende Bundesratsbeschluß den Umfang der Pflichtlager fest<sup>170</sup>. Die meisten Beschlüsse be-

<sup>169</sup>) «Als Antibiotika im Sinne dieses Beschlusses gelten:

- a) Stoffwechselprodukte von Mikroorganismen, die das Wachstum gewisser anderer Mikroorganismen hemmen;
  - b) identische, synthetisch hergestellte Verbindungen;
  - c) chemisch abgewandelte Produkte der unter lit. a und b genannten Arzneimittel».
- (Art. 2 des BRB.)

<sup>170</sup>) BRB vom 31. 3. 1939 (Fett/Oel), Art. 1/I: ein Drittel des Jahresimportkontingentes; BRB vom 31. 3. 1939 (Reis), Art. 1/I: die Hälfte des genossenschaftlichen Jahreskontingentes; BRB vom 31. 3. 1939 (Kaffee), Art. 1/I: die Hälfte des Jahreskontingentes; BRB vom 29. 4. 1949 (Reis): ein Drittel des Jahreskontingentes; ebenso BRB vom 29. 4. 1949 (Fettstoffe). Vgl. hierzu auch J. Lautner, System, 244 Anm. 60.

gnügen sich jedoch damit, für die einzelnen Pflichtlager absolute oder verhältnismäßige *Minimalmengen* festzusetzen<sup>171</sup>. Eine dritte Gruppe von Erlassen, die sich mit der vorgenannten teilweise überschneidet, überläßt — mit oder ohne Festsetzung eines Mindestquantums — die Bestimmung der Höhe des Pflichtlagers dem EVD<sup>172</sup>, gelegentlich unter Angabe der Bemessungsgrundlage für die Pflichtlager der einzelnen Firmen<sup>173</sup>. Es wird sodann vom EVD nur die Höhe des Gesamtvorsrates festgelegt, der gemäß den im Erlaß vorgeschriebenen Grundsätzen, d. h. nach einem bestimmten Schlüssel, auf die einzelnen Firmen aufzuteilen ist. Einzig im BRB Futtermittel vom 29. 4. 1949 (AS. 1949, 415) wurde auch der Gesamtvorrat zahlenmäßig festgesetzt (100 000 to), während derjenige über die Vorratshaltung an Maschinenschmierölen (AS. 1949, 1819) dem Ermessen des EVD Grenzen zieht, indem er bestimmt: «Die gesamte Pflichtlagermenge ist so zu berechnen, daß sie unter Berücksichtigung der jeweiligen Versorgungslage einem friedensmäßigen Bedarf von 3 bis 6 Monaten entspricht.»

Allgemein läßt sich sagen, daß die Entwicklung dahin geht, sowohl das Ausmaß der Gesamtvorsräte als auch die Bemessungsgrundlagen für die Pflichtlager der einzelnen Firmen (und gegebenenfalls die Festsetzung eines Mindestquantums dafür) dem freien Ermessen des EVD anheimzustellen, das sich bei seinen Entscheidungen nach den jeweiligen Bedürfnissen der Landesversorgung zu richten hat<sup>174</sup>. Auf diese Weise läßt sich, wie bereits o. n. Anm. 128 bemerkt, auch verhindern, daß der Bundesrat in jedem Falle, wenn veränderte Verhältnisse eine Erhöhung oder Herabsetzung der Vorräte oder eine Aenderung der Bemessungsgrundlagen erheischen, einen neuen Beschluß fassen muß.

Bevor das EVD eine Verfügung hinsichtlich der Pflichtlagerhaltung trifft, hört es die interessierten Wirtschaftszweige an<sup>175</sup>. Diese Fühlungnahme wird dadurch vereinfacht, daß sich die Lagerpflichtigen branchenweise zu Selbsthilfeorganisationen bzw. Gruppen innerhalb solcher Organisationen zusammenschließen, welche die Interessen ihrer Mitglieder gegenüber dem Bund wahren und gleichzeitig in seinem Auftrag die Einhaltung der Pflichtlagerverträge

---

<sup>171</sup>) BRB Zucker vom 31. 3. 1939: (mindestens) ein Drittel des Jahreskontingentes; BRB Futterhafer/Futtergerste vom 31. 3. 1939: zehn Tonnen; BRB Benzin/Benzol vom 19. 12. 1938: ein Viertel der der Firma jährlich zur Einfuhr bewilligten Mengen; BRB Koks und Braunkohlenbriketts vom 25. 4. 1939: 15 % des Koks und 10 % der Brikettmenge, die die Firma im Jahre 1938 eingeführt hat bzw. des Jahreskontingentes neuer Firmen; Vfg EVD Mahlhafer/Mahlgerste/Eßmais vom 8. 12. 1939: 10 Tonnen; BRB Zucker vom 18. 11. 1948: ein Drittel der jeweils im Vorjahr importierten und bei der Zuckerfabrik und Raffinerie Aarberg AG. bezogenen Zucker-mengen; BRB Mahlhafer/Mahlgerste/Eßmais vom 29. 4. 1949: zehn Tonnen; desgleichen BRB Futtermittel vom gleichen Datum; BRB Rohphosphat vom 27. 1. 1950: «Das Pflichtlager hat mindestens so groß zu sein, daß es gleichviel Phosphorsäure enthält, wie die im Mittel der beiden Vorjahre eingeführten Dünger mit wasserlöslicher Phosphorsäure der Zollpos. 169». Vgl. hierzu auch J. Lautner, System, 244 Anm. 60.

<sup>172</sup>) Vgl. die neuen BRBe betr. Zucker, Reis, Fettstoffe, Hafer/Gerste/Mais, Kaffee, Kakao, Antibiotika, flüssige Treib- und Brennstoffe. Dazu schon o. Anm. 124.

<sup>173</sup>) So die BRBe Futterhafer/Futtergerste vom 31. 3. 1939 und Mahlhafer/Mahlgerste/Eßmais vom 8. 12. 1939. Der BRB Futtermittel vom 15. 9. 1950 bestimmt: «Der Anteil jedes Lagerpflichtigen richtet sich nach seinem genossenschaftlichen Jahreskontingent». Erwähnung finden mag auch die entsprechende Bestimmung im BRB Weizen/Roggen/Backmehl vom 25. 8. 1939: «Der Anteil jedes Lagerpflichtigen wird bestimmt auf Grund seines durchschnittlichen Mehlausstoßes der letzten fünf Rechnungsjahre». — Vgl. dazu auch J. Lautner, System, 244 f. Anm. 61.

<sup>174</sup>) Der BRB vom 8. 5. 1951 über die Vorratshaltung an Kakaobohnen und Kakaobutter (AS. 1951, 435) sowie alle seither ergangenen Vorratshaltungsbeschlüsse enthalten folgenden Passus: «Das Ausmaß der Vorräte sowie die Bemessungsgrundlage für die Pflichtlager der einzelnen Firmen werden nach Anhören der betreffenden Wirtschaftskreise vom EVD festgelegt und den jeweiligen Bedürfnissen der Landesversorgung angepaßt».

<sup>175</sup>) Diese Regel wird auch dort beachtet, wo es der betreffende BRB nicht ausdrücklich vorschreibt.

überwachen<sup>176</sup>. In ihrer Eigenschaft als Kontrollstellen haben diese Organisationen in der Regel auch die Pflichtlager der einzelnen Firmen gemäß den Weisungen des EVD zu errechnen. Soweit hierbei auf Tatsachen abgestellt wird, die aus den Geschäftsbüchern des Lagerpflichtigen ersichtlich sind — z. B. seine Importe und Inlandkäufe der betreffenden Ware in einer Stichperiode — ist er gehalten, dem EVD bzw. der von ihm mit der Errechnung der einzelnen Pflichtlager betrauten Stelle die verlangten Angaben zu liefern.

### *c) Die Qualität der Ware*

Die meisten Pflichtlagerverträge begnügen sich damit, vorzuschreiben, daß die einzulagernde Ware von «handelsüblicher Qualität» sein müsse. Einzelne stellen indessen noch weitere Erfordernisse auf. So wurde während des zweiten Weltkrieges verlangt, daß Koks und Braunkohlenbriketts von handelsüblicher und lagerbeständiger Qualität, Brennholz sogar von erster Qualität sei. Als Vorrat im Sinne des Pflichtlagervertrages für Weizen, Roggen und Backmehl galt nur mahl- und backfähige, gesunde Ware von handelsüblicher guter Qualität. Bei der Lagerung von Dieselöl, Heizöl, Gasöl, Petroleum, Leichtbenzin, Benzindestillaten und Benzolkohlenwasserstoffen waren die Firmen verpflichtet, auf einen bestimmten Zeitpunkt hin bei der zuständigen Sektion des KIAA (Sektion Kraft und Wärme für Dieselöl, Heizöl und Gasöl, Sektion Chemie und Pharmazeutika für die übrigen Waren) eine Analyse der einzelnen eingelagerten Produkte (Benzindestillate und Benzolkohlenwasserstoffe) bzw. aus den einzelnen Tanks zu deponieren und die eingelagerte Ware alle 6 Monate durch die EMPA auf ihre Qualität prüfen zu lassen. Eine ähnliche Regelung galt für die Schmieröle, indem auch hier der Sektion Kraft und Wärme auf ein bestimmtes Datum hin die Analysen der eingelagerten Produkte bekanntzugeben waren. Eine Pflicht zur Nachprüfung durch die EMPA bestand hier dagegen nicht. Der Vertrag über die Vorratshaltung an Benzin/Benzol endlich bestimmte: «In den Tankanlagen des Bundes ist Benzin von handelsüblicher Qualität einzulagern, die den in der Anlage umschriebenen Qualitätsvorschriften im Sinne von Mindestanforderungen zu genügen hat.»

Von den heutigen Pflichtlagerverträgen kennen noch fünf Typen besondere Qualitätsvorschriften: Die Verträge über die Vorratshaltung an Feldsämereien und an Saatmais und Saatwicken schreiben übereinstimmend vor, daß die Ware von geeigneter Provenienz, handelsüblich guter Qualität und normalem Gebrauchswert sein müsse (für Feldsämereien wird das letzte Erfordernis schon vom BRB vom 9. 10. 1951 [Art. 3] aufgestellt). Der Vertrag über die Vorratshaltung an Kalidüngern verlangt einen Mindestgehalt an Kali von 30 %; die auf Pflichtlager gelegten flüssigen Treib- und Brennstoffe sollen den Qualitätsvorschriften der Carbura, die Maschinenschmieröle der vom Verband schweizerischer Schmierölimporteure aufgestellten Spezifikationsliste entsprechen.

Eng verwandt mit den zitierten Qualitätsvorschriften ist die Bestimmung der Verträge über die Vorratshaltung an Kaffee und an Kakaobohnen, wonach die Pflichtvorräte «in den vorgeschriebenen Sorten» vorhanden sein müssen. Die Bezeichnung der Sorten erfolgt durch die Fachkommission für Kaffee bzw. für Kakao der TSL<sup>177</sup>, unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Delegierten. Sie ist gerade bei solchen Waren, bei denen zwischen erstklassigen und minderwertigen Qualitäten gewaltige Preisunterschiede bestehen, in doppelter Hinsicht unerlässlich. Einmal muß sie der Bund im Hinblick auf die Beilehnung der Vorräte (vgl. u. B. 2/a) verlangen. Stünde die Zusammensetzung des Pflichtlagers im freien Ermessen der Firma, so wäre es denkbar, daß sie zunächst erstklassige Sorten einlagert und die Finanzierung auf Basis derselben nachsucht; später könnte sie dieselben gegen minderwertige Sorten aus-

<sup>176</sup>) Vgl. darüber u. B. 1/h, 80; B. 3/b, 108; B. 4.

<sup>177</sup>) Vgl. o. Anm. 139.

wechseln. Es läge dann eine Ueberfinanzierung vor, und der Bund käme im Falle der Geltendmachung des Aussonderungsrechtes bei Konkurs oder Nachlaß der Firma zu Verlust. In gleicher Weise an der Sortenbezeichnung interessiert ist aber auch die TSL als Verwalterin des Garantiefonds<sup>178</sup>. Die Entschädigung, welche sie als Kostenbeitrag an die mit der Lagerhaltung verbundenen Aufwendungen ausrichtet, geht in bezug auf Zinsen, Versicherungsprämien usw. von bestimmten Einstands- bzw. «Basispreisen» der Pflichtlagerware aus, desgleichen die Schlußabrechnung mit dem Garantiefonds bei Liquidation eines Pflichtlagers<sup>179</sup>. Sobald schlechtere Qualitäten auf Vorrat gehalten würden, erhielte die Firma Auszahlungen aus dem Garantiefonds, welche ihr in dieser Höhe nicht gebührten.

#### *d) Der Lagerort*

Schon das BG vom 1. 4. 1938 spricht von der Lagerhaltung «an bestimmten Orten», allerdings nur im Zusammenhang mit der verfügbaren Lagerhaltung. In der VO I vom 30. 12. 1938 wird dieses Erfordernis auch für die freiwilligen Vorräte aufgestellt, indem Art. 8/III bestimmt:

«Beiträge und andere Leistungen des Bundes werden nur bewilligt für Vorräte, die in erheblichem Maße den normalen handelsüblichen Vorrat in der betreffenden Branche übersteigen und an einem vom eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement vorgeschriebenen oder genehmigten Ort angelegt werden.»

Tatsächlich ist es für den Kriegsfall von größter Wichtigkeit, daß die Behörden nicht nur den Umfang der Vorräte kennen, sondern auch wissen, wo diese liegen. Das gilt in gleicher Weise für die zivilen Organe der Kriegswirtschaft, wie für die Truppe, die ihren Bedarf an Verpflegung und Fourage zur Schonung der hauptsächlich im Landesinnern angelegten Armeereserven und zur Entlastung des Nachschubs solange als möglich aus den Ortsressourcen decken soll<sup>180</sup>.

In Friedenszeiten sammeln sich die Vorräte vorzugsweise an den großen Handelsplätzen, namentlich in den Grenzstädten an, von denen sie nach Bedarf weiterspediert werden. Militärgeographisch ist jede Massierung von Vorräten an der Landesgrenze natürlich unerwünscht<sup>181</sup>. Da gerade die Pflichtlager in erster Linie eine Vorsorge für Kriegszeiten darstellen, geht das Bestreben der Behörden verständlicherweise dahin, eine möglichst breite Streuung der Vorräte über das ganze Land zu erreichen und allzu große Lager an den Grenzsorzen zu vermeiden. Diesem Bemühen stehen indessen mannigfache Hindernisse entgegen. Einmal fehlt es im Innern des Landes, aber auch schon im Voralpengebiet und in den weniger dicht besiedelten Gegenden des Mittellandes an geeignetem Lagerraum<sup>181a</sup>. Sodann ist die Lagerung in diesen Gebieten im Endergebnis infolge Mehrfrachten, höherer Umschlagskosten mangels Geleiseanschluß usw. kostspieliger, weil die Ware zum größten Teil wieder in den Städten dem Konsum zugeführt werden muß. Schließlich wehren sich auch die bisher bevorzugten Grenzsorzen gegen eine massive Verlagerung der Vorräte, die die Erwerbsmöglichkeiten ihrer Einwohner und demzufolge die Steuereinnahmen des Gemeinwesens schmälert. Dieses letztere Problem kam auch im Par-

<sup>178</sup>) Vgl. u. n. Anm. 284.

<sup>179</sup>) Näheres hierüber vgl. u. n. Anm. 298.

<sup>180</sup>) Vorschriften für den Verpflegungsdienst II, Reglement der Schweiz. Armee, 1944, Ziff. 96 ff.; Anleitung für den Verpflegungsdienst der Armee III, Entwurf Sept. 1951, Ziff. 51 ff.

<sup>181</sup>) «Das Ungenügen (in der Sicherung der Landesversorgung) kann sowohl in der Menge wie in den Lagerorten der bestehenden Vorräte liegen» (Botsch. BR. zum Sicherstellungsgesetz, BBl. 1937/III, 288). Vgl. auch S. Streiff, Schweizerische Wehrwirtschaft, 15.

<sup>181a</sup>) In einzelnen besonders wichtigen Fällen übernahm es der Bund, Lageräume zur Verfügung zu stellen. Insbesondere begann er im Sommer 1939 mit dem Bau größerer Tankanlagen für Benzin. Vgl. P. Renggli, aaO., 13.

lament zur Sprache <sup>182</sup>, mit dem Ergebnis, daß der Bundesrat zugunsten der Grenzzorte gewisse Zusicherungen abgab. Sie fanden ihren Niederschlag im letzten Satz von Art. 8/II VO I: «Dabei wird auf die besonderen Verhältnisse der Grenzzorte Rücksicht genommen, soweit das Landesinteresse es zuläßt.»

Die Bezeichnung des Lagerortes ist — wie aus dem soeben Dargelegten ersichtlich — neben der Bestimmung der Warensorten und -mengen die wichtigste Vertragsbestimmung. In den meisten Fällen, insbesondere bei den Nahrungsmitteln, bestimmt die Firma selbst den bzw. die Lagerorte durch Eintrag im Vertragsformular. Ist der Vertrag unterzeichnet, dürfen die so vereinbarten Lagerorte von der Firma nicht mehr einseitig, sondern wiederum nur auf dem Wege der Vereinbarung gewechselt werden <sup>183</sup>.

Bei der Pflichtlagerhaltung vor und zu Beginn des zweiten Weltkrieges kam es allerdings mitunter auch vor, daß der Lagerort nicht im Vertrag selbst genannt wurde, sondern dieser lediglich verlangte, daß der zuständigen Stelle (EZK, Sektion Holz) von der beendeten Lageröffnung durch eingeschriebenen Brief Kenntnis zu geben und dabei auch der Lagerort zu nennen sei. Die Absicht der Behörden, eine möglichst breite Streuung der Vorräte über das ganze Land zu erreichen oder wenigstens die Massierung allzugroßer Lager an der Landesgrenze zu vermeiden, kam aber doch auf mannigfache Weise zum Ausdruck. So schrieb der Vertrag über die Vorratshaltung an Weizen, Roggen und Backmehl vor, die Mühle (Firma) habe den Pflichtvorrat innerhalb der Grenzen der politischen Gemeinde zu lagern, in welcher der Mühlenbetrieb (die Firma) sich befindet; eine Lagerung außerhalb des Ortes der Mühle dürfe nur mit Bewilligung der Sektion für Getreideversorgung des KEA stattfinden. Diese Regelung erfolgte in Anlehnung an die Vollziehungsverordnung zum Getreidegesetz <sup>184</sup>, die in Art. 39 bestimmt, der Inhaber einer Handelsmühle habe seinen Pflichtlageranteil am Ort der Mühle unterzubringen; die Lagerung außerhalb des Ortes dürfe nur mit Bewilligung der Getreideverwaltung erfolgen <sup>185</sup>. In ähnlicher Weise, allerdings in milderer Form, bestimmte der Vertrag über die Vorratshaltung an Futterhafer und Futtergerste:

«Von der in Art. 1 erwähnten gesamten Vorratsmenge ist in der Regel wenigstens die Hälfte im Landesinnern, d. h. innerhalb der in der Karte, welche als Anlage zum Vertrag gehört, eingezeichneten Linie (Binnenzone) zu lagern; die andere Hälfte kann außerhalb dieser Binnenzone untergebracht werden.» Und weiter: «Vor der Einlagerung ist die Genehmigung des Lagerortes durch die GGF einzuholen. Sie kann ausnahmsweise Abweichungen von der in Abs. 1 vorgesehenen Regelung gestatten.

Ebenfalls nach regionalen Gesichtspunkten wurde während des zweiten Weltkrieges die Frage des Lagerortes bei der Vorratshaltung an Baumwolle, Leinen und Wolle geordnet, indem es in den betreffenden Verträgen hieß: «Für die Wahl der Einlagerungsorte wird eine Zoneneinteilung in Aussicht genommen, über welche der Chef der Sektion Textilien und seine Gruppenchefs Auskunft erteilen. Von einem vom EVD zu bestimmenden Zeitpunkt an muß von den in Art. 1 vorgeschriebenen Vorratsmengen mindestens die Hälfte an einem Ort der Binnenzone eingelagert werden.» Wesentlich komplizierter

<sup>182</sup>) Vgl. Votum Meile und Votum Obrecht, Sten. Bull. NR. 1937, 887 f. und 899 f.

<sup>183</sup>) Dies ergibt sich ohne weiteres aus dem Wesen der Vertragsabrede. Ausdrücklich festgehalten war dies jedoch in den älteren Vertragsschemata über die Vorratshaltung an Koks und Braunkohlenbriketts zu Hausbrandzwecken, sowie an Weißblech für die Büchsenfabrikation, wo es hieß, «Änderungen des Lagerortes unterliegen der Genehmigung des Beauftragten» bzw. «bedürfen der Zustimmung des EVD». Andererseits ergibt sich daraus weiter, daß auch der Bund an die von der Firma bestimmten Lagerorte gebunden ist, d. h. daß er nicht einseitig eine Verlagerung verlangen oder verfügen kann.

<sup>184</sup>) VO BR. vom 4. 7. 1933 (AS. 49, 455).

<sup>185</sup>) Die von der EGV zu lagernde Hälfte des Landesvorrates ist nach Art. 1 der genannten VO in der Weise auf das Land zu verteilen, daß das Getreide überall innert nützlicher Frist zur Versorgung der Bevölkerung mit Mehl und Brot verwendet werden kann.

war die Regelung bei Benzin/Benzol: Einmal war der Lagerpflichtige vertraglich gehalten, über das im BRB vom 19. 12. 1938 (AS. 54, 916) vorgeschriebene Minimum von  $\frac{1}{4}$  seines Einfuhrkontingentes hinaus x % desselben «zum Ausgleich der in den Grenzzonen vorhandenen Benzinlager» auf Vorrat zu legen und zwar  $\frac{1}{8}$  plus die vorerwähnten x % in selbstaufgestellten, vom Beauftragten für Kriegswirtschaft zugelassenen Tankanlagen,  $\frac{1}{8}$  in solchen des Bundes. Bezüglich des zuerst genannten Teiles wurde überdies im Vertrag genau festgehalten, welche Mengen in Inlandlagern, welche im Zollfreilager Basel und welche in Tankstellen der Firma unterzubringen waren. Dabei galt der Grundsatz, daß eventuelle Fehlmengen im Freilager Basel durch erhöhte Vorräte in den Inlandlagern kompensiert werden durften, nicht aber umgekehrt. Diese Möglichkeit bzw. Unmöglichkeit der Kompensation bietet ein schönes Beispiel für die Förderung der Vorratshaltung in der Kernzone unter möglichster Wahrung der Interessen der Grenzzone (vgl. o. bei Anm. 182).

Demgegenüber begnügten sich die Verträge über die Vorratshaltung an Leichtbenzin, Petroleum und Schmierölen mit folgendem Passus:

«Details über die Lagerorte, an denen diese Mengen untergebracht sind, ergeben sich aus der Beilage 1 und den jeweiligen monatlichen Bestandesmeldungen, die fortlaufend numeriert werden und wie die Beilage 1 als integrierender Bestandteil dieses Vertrages gelten.»<sup>186</sup>

Aehnlich hieß es bei Dieselöl, Heizöl und Gasöl:

«Ueber die örtliche bzw. mengenmäßige Verteilung dieser Pflichtmenge gibt die der EKZ von der Petrola allmonatlich zu übergebende Aufstellung über die an den einzelnen Lagerorten tatsächlich vorhandenen Mengen eines jeden Produktes Auskunft; diese Aufstellung bildet einen integrierenden Bestandteil des vorliegenden Vertrages.»

Ganz allgemein gilt für den Lagerort, daß er — auch zollmäßig — innerhalb der Landesgrenzen liegen muß. Dies wurde in den Verträgen für Lebensmittel, in denjenigen für Textilrohstoffe sowie in den grundlegenden Bundesratsbeschlüssen ausdrücklich gefordert. Die EZK schreibt darüber in ihrem Beitrag zum Schlußbericht (S. 36): «Waren ausländischer Herkunft kamen als Pflichtlager für die ‚dauernde‘, d. h. ununterbrochene Lagerhaltung nur in Betracht, soweit sie verzollt waren, da in Zollfreilagern befindliche Güter anfänglich mangels Kontrolle ohne weiteres ins Ausland hätten verschoben werden können. Eine Sonderstellung nahm in dieser Beziehung der Zucker ein, auf dem der — immerhin verbürgte — Zoll mittels Geleitschein vier Monate zinsfrei gestundet wurde.» Das geschah auf Grund von Art. 3 des BRB vom 31. 3. 1939 über die Vorratshaltung an Zucker (AS. 55, 381), welcher bestimmte: «Auf Verlangen des Importeurs verabfolgt die eidgenössische Oberzolldirektion Partiegeleitscheine mit Frist auf vier Monate, wobei für die durch Zollbürgschaft gesicherten Zollbeträge ein Zins nicht erhoben wird.»

Die diesbezügliche Vertragsklausel lautete:

«Gemäß Art. 3 des Bundesratsbeschlusses über die Vorratshaltung an Zucker vom 31. März 1939 kann die Firma an die eidgenössische Oberzolldirektion gelangen mit dem Begehren um Gewährung einer Zollstundung für vier Monate.»

Noch weiter ging die Erleichterung bei den in Tankanlagen des Bundes eingelagerten flüssigen Treib- und Brennstoffen (Benzin, Benzol, Petroleum usw.), indem diese Anlagen auf Grund besonderer Abmachungen mit der Oberzolldirektion als Privat-Zollfreilager im Sinne von Art. 42/III des Bundesgesetzes über das Zollwesen vom 1. 10. 1925 und Art. 93 der dazugehörigen VV vom 10. 7. 1926<sup>187</sup> behandelt wurden, d. h. der Zoll war für die darin untergebrachten Waren erst bei ihrer Auslagerung zu entrichten. Diese Regelung

<sup>186</sup>) Der Vertrag über die Lagerhaltung an Schmierölen enthielt überdies folgende einzig dastehende Abrede: «Das EVD ist berechtigt, durch Weisung die Verlagerung bestimmter in Art. 1 vorgesehener Mengen in eines oder mehrere zentrale Lager anzuordnen, wobei Art. 4 und 5 (Preiskalkulation) sinngemäß Geltung haben. Von eventuellen Verlagerungen wird fortlaufend der EZK Kenntnis gegeben».

<sup>187</sup>) BS. Bd. 6, 465; 514.

gilt auch heute wiederum für Pflichtvorräte an flüssigen Treib- und Brennstoffen in Bundestankanlagen. Ferner besteht eine generelle Ausnahme von der Regel, daß nur verzollte Ware als Pflichtlager anerkannt wird, für Rohtabak, der aus fiskalischen Gründen mit sehr hohen Zöllen belastet ist<sup>188</sup>. Bereits Art. 15/I der VO betr. die fiskalische Belastung des Tabaks vom 30. 12. 1947 (AS. 63, 1418) sieht vor, daß — wo besondere Verhältnisse es rechtfertigen — die Oberzolldirektion die Lagerung von unverzolltem Rohtabak auf Privatlager gemäß Art. 42 des Zollgesetzes bewilligen kann<sup>189</sup>. Zur Entlastung der Firmen wurde dieses System auch für die Pflichtlager in der Weise übernommen, daß die als Pflichtvorrat angemeldeten ausländischen Tabake nicht verzollt sein müssen.

Nach den heute verwendeten Vertragsformularen kann der Lagerpflichtige den Lagerort frei wählen; er ist lediglich angehalten, ihn im Vertrag anzugeben und allfällige Änderungen unverzüglich dem Delegierten zu melden. Soweit eine Einflußnahme auf die Wahl des Lagerortes erwünscht erscheint, erfolgt sie nicht über den Pflichtlagervertrag, sondern indirekt, durch die Ausrichtung höherer Vergütungen für die in einer sog. Binnenzone<sup>190</sup> oder in der Kernzone<sup>191</sup> eingelagerten Vorräte (Lebens- und Futtermittel) sowie durch Bereitstellung von Lagerräumlichkeiten an geeigneten Orten (flüssige Treib- und Brennstoffe)<sup>192</sup>.

Was den Lagerort im engeren Sinne- d. h. den Lagerraum anbelangt, bleibt es den Firmen überlassen, ob sie ihre Vorräte in öffentlichen oder privaten Lagerhäusern oder in geeigneten eigenen Lagerräumen unterbringen wollen<sup>193</sup>. Einzelne, heute nicht mehr im Gebrauch stehende Vertragstypen sahen vor, daß die Pflichtvorräte von den ordentlichen Handelsvorräten räumlich getrennt zu halten seien<sup>194</sup>. Von diesem Erfordernis konnte abgesehen werden, nachdem inzwischen in die meisten Pflichtlagerverträge die Bestimmung Eingang

<sup>188</sup>) Vgl. BG vom 20. 12. 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, Art. 104, AS. 63, 873.

<sup>189</sup>) «Die Bewilligung zur Lagerung unverzollter, zur Verwendung durch die schweizerische Tabakindustrie bestimmter Rohtabakblätter in Privatlagern hängt vom Nachweis des Bedürfnisses ab. Die Beurteilung der Bedürfnisfrage steht der Oberzolldirektion zu. Dabei sind namentlich der durchschnittliche Jahresverbrauch an Rohtabakblättern und die örtliche Lage des Fabrikations- oder Handelsgeschäftes in Berücksichtigung zu ziehen. Der Jahresausgang aus Privatlager soll in der Regel mindestens 5000 kg Rohtabak betragen. Für Fabrikations- oder Handelsgeschäfte, die in oder in der Nähe von Ortschaften gelegen sind, woselbst sich ein öffentliches Zollager (Niederlagshaus oder Zollfreilager) befindet, kommt die Zubilligung eines Privatlagers grundsätzlich nicht in Betracht.» (Art. 15/II VO vom 30. 12. 1947.)

<sup>190</sup>) Es handelt sich dabei um die von der GGF in Zusammenarbeit mit dem Delegierten festgelegte Zone, welche im wesentlichen das Mittelland umfaßt. Auf den in dieser Zone untergebrachten Pflichtvorräten an Futtermitteln richtet die GGF aus den ihr von den Importeuren zur Deckung der Lagerkosten und zur Amortisation der Vorräte zugehenden Beiträgen jährlich eine besondere Vergütung aus.

Vgl. zu diesen Beiträgen und Vergütungen u. bei Anm. 292.

<sup>191</sup>) Darunter ist der Zentralraum (das Alpengebiet) zu verstehen. Für Pflichtlager von außerhalb der Kernzone niedergelassenen Firmen, die im Einvernehmen mit dem Delegierten im Zentralraum untergebracht werden, vergütet die TSL (vgl. o. Anm. 139) die effektiven Mehrfrachten sowie die Kosten für eine allfällige Nachbehandlung (Regeneration, Nachraffination usw.) der Ware.

<sup>192</sup>) Von den in den Jahren 1948—1953 erstellten Tankbauten, welche den Gegenstand der sogenannten Tankbauprogramme (vgl. o. Anm. 88) bildeten, befinden sich mit einer Ausnahme alle Felsanlagen innerhalb der Kernzone.

<sup>193</sup>) Für den ersten Fall verlangt einzig der Vertrag über die Vorratshaltung an flüssigen Treib- und Brennstoffen, daß es sich bei den Fremdlagern um «langfristig (Minimum 1 Jahr) angemietete Tanks» handeln müsse, und er bestimmt ferner, daß in Tankstellen keine Pflichtvorräte gelagert werden dürfen.

<sup>194</sup>) Vgl. J. Lautner, System, 246 Anm. 84: «Vgl. z. B. Vorratshaltungsvertrag über Koks und Braunkohlenbriketts, Art. 1.

Auch die Pflichtlagerverträge für Wolle hatten vorgesehen, daß der Pflichtvorrat von allfälligen weiteren Vorräten ausgediebt und besonders gekennzeichnet auf Lager zu halten ist.»

gefunden hatte, daß der Pflichtvorrat von den übrigen Vorräten ausgeschieden und besonders gekennzeichnet zu lagern ist. Diese Ausscheidung kann sehr wohl durch bloße Kennzeichnung (z. B. der Säcke, Kisten usw.) *ohne* räumliche Trennung von den freien Vorräten geschehen.

### 3. Die Form des Pflichtlagervertrages

Art. 8/VI VO I verlangt für den Pflichtlagervertrag die einfache Schriftlichkeit. Der Wortlaut der Bestimmung läßt zwar den Eindruck aufkommen, daß auch Ausnahmen von dieser Vorschrift möglich sind, da er lautet: «Die Vorratshaltung von Unternehmungen ist *in der Regel* durch schriftliche Verträge zwischen dem EVD und den Eigentümern der Vorräte oder Vereinigungen von solchen zu ordnen.» Ganz abgesehen von praktischen Ueberlegungen — der Sicherung des Beweises usw. — ist eine solche Interpretation aber schon deswegen abzulehnen, weil der Pflichtlagervertrag dem öffentlichen Recht angehört<sup>195</sup>, und öffentlich-rechtliche Verträge grundsätzlich der Schriftlichkeit bedürfen<sup>196</sup>. Die Worte «in der Regel» sind deshalb nicht auf das Erfordernis der Schriftlichkeit, sondern auf die Bezeichnung der zum Abschluß von Pflichtlagerverträgen befugten Personen bzw. Amtsstellen zu beziehen. Schon 1939/45 wurden für Verträge über die Vorratshaltung an den kuranteren Waren vorgedruckte Formulare benützt und nur in den übrigen Fällen besondere Verträge ausgefertigt. Heute sind sogar diese Ausnahmen verschwunden. Während für einige Waren, vorwiegend des Massenkonsums (Lebens- und Futtermittel, Kohle, flüssige Treib- und Brennstoffe, Schmierstoffe, Düngemittel, Antibiotika), besondere Formulare bestehen, bedient sich der Delegierte für alle übrigen eines ebenfalls vorgedruckten Standardvertrages, der auf Grund der Erfahrungen im Laufe der Zeit einzelne Aenderungen erfahren hat<sup>197</sup>. Abgesehen von der damit verbundenen Arbeits- und Zeitersparnis kommt in der Verwendung vorgedruckter Formulare auch zum Ausdruck, daß der Bund beim Abschluß von Pflichtlagerverträgen nach dem Grundsatz der Rechtsgleichheit vorgeht und nicht etwa mit den einzelnen Unternehmungen inhaltlich verschiedene Vereinbarungen trifft.

### 4. Die Entstehung des Pflichtlagervertrages

Wie oben in Kapitel II ausgeführt, sucht der Bund die erforderliche Vorratshaltung auf dem Wege der Freiwilligkeit zu erreichen, allerdings teilweise unter Anwendung indirekten Zwanges<sup>198</sup>. Er bedient sich deshalb den öffentlichen und privaten Unternehmungen gegenüber nicht des Mittels der einseitigen behördlichen Verfügung gemäß Art. 3/I lit. c des BG vom 1. 4. 1938, sondern vertraglicher Vereinbarungen im Sinne von Art. 3/I lit. b des genannten Erlasses.

Der Vertragsabschluß geht in der Weise vor sich, daß die zuständige Bundesstelle<sup>199</sup> der interessierten Firma die erforderlichen gedruckten oder vervielfältigten Vertragsformulare zustellt. Ist diese mit den darin enthaltenen

<sup>195</sup>) Vgl. u. nach Anm. 201.

<sup>196</sup>) Vgl. Ruck, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl., 125: «Wie für die Verwaltungsakte im allgemeinen, so gilt im besonderen und noch mehr für die öffentlich-rechtlichen Verträge als Regel die Schriftlichkeit des Abschlusses: der öffentlich-rechtliche Vertrag ist grundsätzlich nur rechtsgültig, wenn er die Schriftform aufweist.»

<sup>197</sup>) Vgl. den bei Abschluß dieser Arbeit im Gebrauch stehenden und im Anhang wiedergegebenen Typ VII.

<sup>198</sup>) Vgl. o. nach Anm. 112 a, ferner bei Anm. 136—141.

<sup>199</sup>) Vgl. o. nach Anm. 149.

Bedingungen einverstanden, so läßt sie die mit den Angaben über die Art und die Menge der zu lagernden Güter, über den Zeitpunkt und den Ort der Einlagerung, die Vertragsdauer und die Kontrollstelle ausgefüllten und rechtsgültig unterzeichneten Formulare auf dem Wege über die Kontrollstelle an den Vertragspartner zurückgehen, der sie seinerseits unterschreibt und damit den Pflichtlagervertrag perfekt macht. Die Bedingungen werden also von den Parteien nicht ausgehandelt, es sei denn, daß der Bund auf Begehren der Firma gelegentlich eine unwesentliche Einzelheit, z. B. in bezug auf die Versicherungspflicht des zu lagernden Gutes<sup>200</sup> ändert; die Firma hat lediglich die Wahl, die ihr vom Bund unterbreitete Offerte unverändert anzunehmen oder sie abzulehnen und auf den Abschluß eines Pflichtlagervertrages zu verzichten. Dessen ungeachtet kommt der Pflichtlagervertrag durch die übereinstimmende Willensäußerung der Parteien zustande und ist somit — wie sein Name besagt — ein Vertrag.

## 5. Die Rechtsnatur des Pflichtlagervertrages

Es erhebt sich als die wichtigste Frage, ob dieser Vertrag dem öffentlichen oder dem privaten Recht untersteht. Maßgebend hierfür ist, ob er der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe des Staates oder der Anlage des Finanzvermögens dient. Wenn nämlich der Staat Handlungen vornimmt, welche sich auf die Verwaltung des Finanzvermögens beziehen, so tritt er nach der herrschenden Lehre als Privatperson auf<sup>201</sup>. Anders verhält es sich, wenn er als Träger hoheitlicher Macht ein Verwaltungsgeschäft besorgt, wenn er dem Bürger nicht als gleichgeordnetes Rechtssubjekt gegenübertritt, sondern im öffentlichen Interesse eine staatliche Aufgabe erfüllt. Die so begründeten Rechtsverhältnisse unterstehen grundsätzlich dem öffentlichen Recht und zwar im allgemeinen auch dann, wenn ihre Entstehung von der Zustimmung des Verpflichteten abhängig gemacht wird oder wenn sie gar in die Form eines Vertrages gekleidet sind<sup>202</sup>. Eine Ausnahme ist nur zu machen, wenn sich der Staat bei seiner amtlichen Tätigkeit eindeutig dem Privatrecht unterstellt oder wenn dessen Anwendung vorgeschrieben ist wie z. B. bei der Sicherstellung öffentlich-rechtlicher Forderungen durch private Bürgschaften oder durch Grundpfandrechte gemäß ZGB<sup>203</sup>.

Durch den Abschluß von Pflichtlagerverträgen erfüllt der Bund im öffentlichen Interesse eine staatliche Aufgabe, die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern. Da er sich dabei in keiner Weise dem Privatrecht unterstellt<sup>204</sup>, und dessen Anwendung in den einschlägigen Erlassen auch nirgends vorgeschrieben ist, charakterisiert sich der Pflichtlagervertrag

<sup>200</sup>) Siehe u. B. 1/e.

<sup>201</sup>) Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechtes, 8. Aufl., 46 und 352; d.ers., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 663; Ruck, Schweizerisches Staatsrecht, 148 f.

Zu diesen und den folgenden Ausführungen vgl. ferner das nicht publizierte Urteil des Bundesgerichtes vom 10. 6. 1948 i. S. Kanton Graubünden gegen Gemeinden Chur und Arosa, Erw. 3 a sowie die weitere dort angegebene Literatur.

<sup>202</sup>) Fleiner, Institutionen, 46 ff.; 191 ff.; 209 ff.; Ruck, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl., 123; BGE 53/I, 87; 65/I, 313; 66/I, 304 f., 313; 67/I, 294; 73/I, 173 f.

<sup>203</sup>) Fleiner, Institutionen, 59; BGE 43/I, 64 f.

<sup>204</sup>) Im Falle einer Vertragsverletzung wird beispielsweise die Konventionalstrafe nicht vom Richter, sondern vom Delegierten festgesetzt, dessen Verfügung mit der Verwaltungsbeschwerde an das EVD weitergezogen werden kann. Dergleichen entscheiden über vermögensrechtliche Streitigkeiten aus Pflichtlagerverträgen nicht etwa die Zivilgerichte, sondern ein ad hoc bestelltes Kriegswirtschaftsgericht (VO II vom 20. 9. 1939 über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern [Verfahren zur Erledigung von vermögensrechtlichen Ansprüchen], AS. 56, 1060, 1112).

eindeutig als öffentlich-rechtlicher Vertrag<sup>205</sup>. Darin liegt auch der Grund, weshalb der Bund beim Abschluß von Pflichtlagerverträgen nach dem Prinzip der Rechtsgleichheit vorzugehen<sup>206</sup> und mit den einzelnen Unternehmen einheitliche, nicht etwa inhaltlich verschiedene Vereinbarungen zu treffen hat. Er ist nicht befugt, gegenüber dieser oder jener Firma auf deren Wunsch einzelne Bestimmungen der Vertragsformulare abzuändern oder fallen zu lassen — wie es gelegentlich von ihm gefordert wird — soweit sich daraus eine Bevorzugung oder Benachteiligung irgendeines bisherigen oder neuen Vertragspartners ergäbe<sup>207</sup>.

Es ist nun allerdings zu prüfen, ob dort, wo der Abschluß und die Erfüllung eines Pflichtlagervertrages eine Voraussetzung für die Erteilung von Einfuhrbewilligungen bzw. den Abschluß von Kaufverträgen über einzuführende Warenmengen bildet<sup>208</sup>, nicht bloß formell ein Vertrag, materiell dagegen ein einseitig behördlicher Befehl vorliegt. *Lautner* (System S. 242) scheint etwas Derartiges anzutönen, wenn er feststellt, daß diese Verträge «formell freiwillig, tatsächlich aber unter der Drohung sonstigen Ausschlusses der von ihnen betroffenen Wirtschaftssubjekte von ihrer bisherigen wirtschaftlichen Tätigkeit» zustandekommen.

Noch weiter in dieser Richtung geht H. Schmuki<sup>209</sup>, der erklärt, daß die wichtigste Voraussetzung für das Vorhandensein eines Vertrages — nämlich die Gleichberechtigung der Parteien, sowohl hinsichtlich der rechtlichen Einflußnahme auf die Gestaltung des Vertragsinhaltes, als auch des Entscheides für die Zweckmäßigkeit des Vertragsabschlusses<sup>210</sup> — fehle. Zum Vertragsabschluß sei der Importeur indirekt gezwungen, weil er sonst keine Einfuhrbewilligung erhalte, und auch der Vertragsinhalt — Umfang und Art der einzulagernden Waren sowie die einzelnen Pflichten betreffend die Behandlung des Lagergutes — würden einseitig von den Verwaltungsbehörden bestimmt. Schmuki betrachtet deshalb einen solchen Pflichtlagervertrag nicht als einen Vertrag, sondern als ein durch einseitige staatliche Verfügung bestimmtes Rechtsverhältnis, zu dessen Begründung allerdings die Zustimmung des Betroffenen erforderlich ist, ähnlich wie z. B. bei der Anstellung eines Beamten oder der Einbürgerung eines Ausländers<sup>211</sup>.

Dieser Ansicht kann nicht beigegeben werden. Was zunächst die Behauptung Schmukis anbelangt, der Inhalt der Pflichtlagerverträge werde einseitig vom Bund festgesetzt, trifft dies gerade auf die Verträge, von deren Abschluß und Erfüllung der Bund das Recht zum direkten Import abhängig macht, nicht zu. Mit den einzelnen Firmen werden die Vertragsbedingungen

<sup>205</sup>) Die Möglichkeit und Zulässigkeit öffentlich-rechtlicher Verträge ist allerdings stark umstritten (vgl. Ruck, Verwaltungsrecht, 121 ff. und die dort angegebene Literatur). Mit Ruck und Fleiner (Institutionen, 210 ff.) ist sie jedoch zu bejahen, sofern und soweit der Abschluß solcher Verträge gesetzlich vorgesehen ist. Vgl. hierzu auch BGE 58/II, 473; 62/II, 296; 63/II, 50; 66/I, 304. In bezug auf die Pflichtlagerverträge findet sich die erforderliche Ermächtigung in Art. 3/I, lit. b des Sicherstellungsgesetzes.

<sup>206</sup>) Ruck, Verwaltungsrecht, 123.

<sup>207</sup>) Der Grundsatz der Rechtsgleichheit fordert bekanntlich keine absolute Gleichbehandlung, sondern lediglich Gleichbehandlung beim Vorliegen gleicher Verhältnisse. Es bedeutet deshalb keine Rechtsungleichheit, wenn der Bund beispielsweise einzelne Firmen von der in allen Vertragsformularen vorgesehenen Pflicht zur Versicherung gegen Wasserschaden oder gegen Einbruchdiebstahl befreit, weil bei ihren Pflichtlagern ein entsprechendes Risiko nicht besteht. Dagegen ist er im Falle einer Neuregelung einzelner Vertragspunkte — sei es im Sinne einer Belastung oder Entlastung des Lagerpflichtigen — gehalten, diese nicht nur bei allen später abgeschlossenen, sondern ebenso auf die schon bestehenden Verträge zur Anwendung zu bringen.

<sup>208</sup>) Vgl. o. nach Anm. 112 a u. bei Anm. 136—141.

<sup>209</sup>) Die rechtliche Organisation der kriegswirtschaftlichen Syndikate, 11 Anm.

27.

<sup>210</sup>) Vgl. Fleiner, Institutionen, 211; Ruck, Verwaltungsrecht, 123; Nawiasky, Allg. Rechtslehre, 190 f.; Apelt 24; 57; 105 f.

<sup>211</sup>) Vgl. Fleiner, Institutionen, 192.

allerdings nicht ausgehandelt, weil der Grundsatz der Rechtsgleichheit es dem Bund verbieten würde, über dieselbe Ware verschieden lautende Vorratshaltungsverträge abzuschließen. Dagegen macht der Bundesrat die Erteilung von Einfuhrbewilligungen für bestimmte Waren nie vom Abschluß und der Erfüllung von Pflichtlagerverträgen abhängig, ohne daß die beteiligten Verwaltungsstellen vorher alle Einzelheiten der Vorratshaltung, also insbesondere auch die Vertragstexte mit Vertretern der beteiligten Kreise der Privatwirtschaft durchberaten haben<sup>212</sup>. Die komplexen Probleme einer ausgedehnten Vorratshaltung sind überhaupt nicht befriedigend lösbar ohne ein enges Zusammenwirken der staatlichen Stellen mit den zuständigen Kreisen der Wirtschaft. Diese hätte es bekanntlich in der Hand, durch die Ablehnung eines vom Bunde vorgeschlagenen Vertragstextes den Staat zu zwingen, die Vorratshaltung zu verfügen, wobei er die Lagerpflichtigen gemäß Art. 3/III des Sicherstellungsgesetzes schadlos halten müßte<sup>213</sup>. Es liegt deshalb im Interesse des Bundes, sich vorgängig zu vergewissern, daß der Inhalt der Pflichtlagerverträge die Zustimmung der Mehrheit der betroffenen Importeure findet. Mit Rücksicht auf das Gesagte können die um der Importberechtigung willen abgeschlossenen Pflichtlagerverträge nicht mit dem ausschließlich durch Gesetz und Verordnung regelten Rechtsverhältnis zwischen dem Staat und dem Beamten oder dem eingebürgerten Ausländer auf eine Ebene gestellt werden. Zwar nicht die einzelne Firma, wohl aber die Branche als solche kann auf die Gestaltung des gesamten Vertragsinhaltes als gleichberechtigter Verhandlungspartner des Bundes rechtlich Einfluß nehmen<sup>214</sup>.

Zum zweiten Argument Schmukis, daß der Importeur im Entscheid, den Vertrag einzugehen oder ihn abzulehnen, nicht frei sei, ist folgendes zu bemerken: Das Sicherstellungsgesetz und die VO I sprechen an verschiedenen Stellen von den «freiwillig» gehaltenen Vorräten Dritter (Art. 7/II BG und Art. 8/I und VII sowie Art. 9/I VO) und verstehen darunter — wie sich insbesondere aus Art. 9/I VO ergibt — alle Vorräte Dritter mit Ausnahme jener Vorräte, deren Haltung gemäß Art. 3/I lit. c BG (bzw. Art. 6/I lit. c VO) behördlich anbefohlen ist, also sowohl jene Vorräte, die Dritte aus eigener Initiative angelegt haben, wie insbesondere auch jene, zu deren Haltung sie sich gemäß Art. 3/I lit. b BG gegenüber der Behörde vertraglich verpflichtet haben. Daraus, daß auch letztere Vorräte zu den «freiwillig» gehaltenen gerechnet werden, darf nun aber nicht etwa der Schluß gezogen werden, daß Art. 3/I lit. b BG unter «Verträgen» nur die ohne Beeinflussung seitens einer Behörde abgeschlossenen Verträge verstehe und daß daher die auf einen «Druck» der Behörde hin abgeschlossenen «Verträge» unter den Begriff der Verfügung des Art. 3/I lit. c BG einzureihen seien. Das Wort «freiwillig» besagt nicht notwendig «frei von jeder Beeinflussung», sondern wird häufig im Sinne von «gewollt» verwendet. In diesem Sinne gebrauchen es auch das Sicherstellungsgesetz und die darauf gestützten Erlasse. Dies ergibt sich schon daraus, daß sich der französische Gesetzestext des Wortes «volontairement» und der italienische des Wortes «volontariamente» bedienen. Eine andere Auslegung würde auch dem klaren Wortlaut von Art. 3/I lit. c BG widersprechen, denn diese Vorschrift kann sich schlechterdings nicht auf Verträge, sondern nur

<sup>212)</sup> Vgl. z. B. die Protokolle der «Expertenkommission für die zukünftige Gestaltung der Zuckerwirtschaft», in deren Schoß die Verträge über die Vorratshaltung an Zucker besprochen wurden.

<sup>213)</sup> Vgl. o. nach Anm. 102, ferner Art. 10/II und III VO I.

<sup>214)</sup> Vgl. hierzu auch die Ausführungen von BR. Obrecht, Sten. Bull. NR. 1938, 156: «In lit. b (sc.: von Art. 3/I des Sicherstellungsgesetzes) ist vorgesehen, daß die Schaffung und Vermehrung von Vorräten durch Dritte herbeigeführt werden soll durch Verträge und andere geeignete Mittel. Da wollen wir uns mit den betreffenden Lagerhaltern verständigen. Wir werden darauf hinweisen, wo und inwieweit sie ihre Lager vermehren müssen, und werden uns dann auch darüber verständigen, was wir leisten müssen, damit sie in vermehrtem Ausmaße Kriegsvorräte auf Lager legen.» Zu diesen und den folgenden Ausführungen vgl. ferner das vom Delegierten eingeholte Gutachten von Bundesrichter Dr. H. Steiner vom 12. 9. 1949.

auf einseitige Anordnungen der Behörden beziehen. Noch deutlicher als aus dem Gesetz geht dies aus Art. 9 VOI hervor, der bestimmt, daß die Verpflichtung zur Haltung von Vorräten im Sinne von Art. 3/I lit. c des Sicherstellungsgesetzes durch schriftliche Verfügung des EVD festgelegt werden muß und die wesentlichen Bestandteile einer solchen Verfügung aufzählt <sup>215</sup>.

Ein Vertrag im Sinne von Art. 3/I lit. b BG liegt jedenfalls auch dann vor, wenn die Behörde eine öffentliche oder private Unternehmung durch die Zusicherung von Vorteilen (Belehnung des Pflichtlagers zu einem niederen Zinssatz, Zollstundung, Rückvergütung von Preiszuschlägen, steuerliche Erleichterungen usw.) zum Abschluß eines Pflichtlagervertrages bestimmt. Die Zusicherung solcher Vorteile wird mit den Worten «und durch andere geeignete Mittel» im Gesetz ausdrücklich vorgesehen. Verhält es sich aber anders, wenn die Behörde eine Unternehmung durch die Androhung eines Nachteiles zum Abschluß eines Pflichtlagervertrages bestimmt?

Diese Frage stellt sich im vorliegenden Falle allerdings nicht. Auch dadurch, daß der Abschluß eines Pflichtlagervertrages zur Voraussetzung für die Erteilung von Einfuhrbewilligungen gemacht wird, sichert die Behörde der Unternehmung, die einen solchen Vertrag abschließt, einen Vorteil zu. Von der Androhung eines Nachteiles könnte nur dann gesprochen werden, wenn auch jene Unternehmungen, die sich nicht zu einer erhöhten Lagerhaltung verpflichten, einen Anspruch auf Erteilung von Einfuhrbewilligungen hätten. Dies trifft aber nicht zu. Nach dem BB vom 14. 10. 1933/22. 6. 1939 (Art. 1 und 2) ist der Bundesrat bzw. die von ihm ermächtigte Behörde befugt, die Einfuhr bestimmter Waren von Bewilligungen abhängig zu machen und diese Maßnahme — was bei der Revision vom 22. 6. 1939 beigefügt wurde — u. a. auch «zur Vermehrung der Vorratshaltung im Interesse der Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern» zu verwenden. Durch diesen Zusatz sollte vollkommene Klarheit darüber geschaffen werden, daß der Bundesrat ermächtigt sei, die Erteilung von Einfuhrbewilligungen von der Verpflichtung zu erhöhter Vorratshaltung abhängig zu machen <sup>216</sup>. Eine Unternehmung hat daher keinen Anspruch darauf, daß ihr auch ohne Abschluß eines Pflichtlagervertrages Einfuhrbewilligungen erteilt werden, sondern lediglich darauf, daß sie bei der Erteilung von Einfuhrbewilligungen nicht ohne hinlänglichen Grund ungünstiger als die Konkurrenz behandelt wird. Droht aber die Behörde dadurch, daß sie die Erteilung der Einfuhrbewilligungen vom Abschluß eines Pflichtlagervertrages abhängig macht, den Unternehmungen nicht einen Nachteil an, sondern sichert sie ihnen für den Fall, daß der Vertrag abgeschlossen werden sollte, einen Vorteil zu, so vermag diese Zusicherung keineswegs — ebensowenig wie die Zusicherung anderer Vorteile — dem Pflichtlagervertrag den Charakter eines Vertrages im Sinne von Art. 3/I lit. b BG zu nehmen und ihm denjenigen einer Verfügung im Sinne von Art. 3/I lit. c BG zu verleihen. Wer den Abschluß des Pflichtlagervertrages einem «gewollt» und zwar auch dann, wenn die Erteilung von Einfuhrbewilligungen eine notwendige Voraussetzung für die erfolgreiche Weiterführung des Geschäftes ist. Aber selbst wenn man annehmen wollte, die Behörde drohe dadurch, daß sie die Erteilung von Einfuhrbewilligungen vom vorgängigen Abschluß eines Pflichtlagervertrages abhängig macht, demjenigen, der den Vertrag nicht abschließen sollte, den Entzug eines Rechtes und somit einen Nachteil oder ein Uebel an, wäre der unter dieser Androhung geschlossene Vertrag ein Vertrag im Rechtssinne und nicht etwa eine einseitige behördliche

<sup>215</sup>) Laut Art. 9/III hat die Verfügung «alle zur Durchführung der Maßnahmen erforderlichen Angaben zu enthalten, namentlich in bezug auf Art und Umfang der Vorräte, die Erneuerung derselben, den Ort und die Dauer der Lagerung und den Zeitpunkt, bis zu dem die Lager angelegt werden müssen. Ferner ist zu bestimmen, ob der Bund oder der Lagerhalter für das Lager verantwortlich und darüber verfügungsberechtigt ist. Wo es handelsüblich ist, sind die Vorräte durch den Eigentümer zu versichern».

<sup>216</sup>) Botsch. des BR. vom 3. 3. 1939, BBl. 1939/I, 345.

Verfügung. Der Bedrohte hat die Wahl zwischen dem angedrohten Uebel und der von ihm verlangten Erklärung. Bei ihm liegt somit — entgegen der oben wiedergegebenen Auffassung Schmukis — der Entscheid darüber, welche der beiden Alternativen er für zweckmäßig erachtet. Entscheidet er sich für die zweite, so hat er die Erklärung abgeben *wollen*<sup>217</sup> und damit den Vertrag zur Entstehung gebracht. Dieser ist freilich dann anfechtbar, wenn die Androhung des Uebels widerrechtlich ist und dieses für den Bedrohten selbst oder eine ihm nahe verbundene Person eine nahe und erhebliche Gefahr für Leib und Leben, Ehre oder Vermögen darstellt<sup>218</sup>. Die «Androhung», daß bei Nichtunterzeichnung des vorgelegten Pflichtlagervertrages keine Einfuhrbewilligungen erteilt werden, ist jedoch nicht widerrechtlich; denn der BB über wirtschaftliche Maßnahmen gegenüber dem Ausland sieht — wie bereits o. vor Anm. 216 ausgeführt wurde — in dem am 22. 6. 1939 revidierten Art. 1 ausdrücklich vor, daß die Erteilung von Einfuhrbewilligungen von der Verpflichtung zu erhöhter Vorratshaltung abhängig gemacht werden kann. Die auf diese Weise zustande gekommenen Verträge sind somit nicht nur Verträge im Rechtssinne, sondern auch unanfechtbare Verträge.

## B. DIE WIRKUNGEN DES PFLICHTLAGERVERTRAGES

### 1. Die Pflichten der Firma (des Lagerpflichtigen)

#### *a) Die Pflicht zur Anlegung des Pflichtlagers*

Die Mehrzahl der Verträge setzt einen genauen Termin fest, bis zu dem die Pflichtlager geäuft sein müssen. Maßgebend für dessen Festsetzung sind die Beschaffungsmöglichkeiten, der Zeitpunkt, auf welchen der benötigte Lagerraum belegt werden kann, sowie die mutmaßliche Preisentwicklung. Wo es sich, wie z. B. bei den Lebens- und Futtermitteln, um große Mengen handelt, wird oft eine etappenweise Anlegung vorgesehen<sup>219</sup>. Kann der Lagerpflichtige den vorgesehenen Termin nicht einhalten, so muß er bei der zuständigen Stelle<sup>220</sup> um Fristerstreckung nachsuchen, ansonst er sich einer Vertragsverletzung schuldig macht. Ob einem solchen Gesuch entsprochen wird oder nicht, steht grundsätzlich in ihrem Ermessen. Eine Ausnahme galt einzig bei der Vorratshaltung an Wolle. Der vor dem zweiten Weltkrieg dafür übliche Vertragstext bestimmte nämlich, daß das Pflichtlager bis zum 31. 8. 1939 anzulegen sei, sah aber gleichzeitig für Firmen, welchen die Einhaltung dieses Termins nicht möglich war, die Einräumung einer Uebergangszeit bis 31. 12. 1939 vor, während welcher sie nur ein reduziertes Pflichtlager zu halten hatten<sup>221</sup>.

<sup>217</sup>) «coactus voluit», wie schon der römische Jurist Paulus in Dig, 4, 2, 21, 5 sagte.

<sup>218</sup>) Art. 29/I und 30/I OR; v. Tuhr-Siegwart, Allgem. Teil des schweiz. OR, Bd. I, 288 ff.

<sup>219</sup>) Vgl. die alten und neuen Verträge über die Vorratshaltung an Zucker, Reis, Fettstoffen, Kaffee, Mahlhafer, Maltgerste und Eßmais, Futtermitteln, den frühern Vertrag über Weizen, Roggen und Backmehl, Benzin/Benzol, die heutigen Formulare für Kakao, Samereien, Dünger, Haferflocken, Antibiotika sowie die Normalverträge Typ III-VII.

<sup>220</sup>) Vgl. o. nach Anm. 149.

<sup>221</sup>) Verlangt wurde einzig, daß die Firma dem Beauftragten für Kriegswirtschaft von der Unmöglichkeit der Einhaltung des Termins Mitteilung mache. Das von der Firma in diesem Falle zu haltende kleinere Pflichtlager war im Vertrag bereits festgesetzt.

Eine Sonderstellung nehmen ferner die früheren Verträge Typus 2 und 3 über Rohbaumwolle ein, indem sie verlangten, daß das vorgeschriebene Achtmonatspflichtlager durch den Abschluß entsprechender Kaufkontrakte *sofort* angelegt werde, gleichzeitig aber eine Uebergangslösung in dem Sinne vorsehen, daß das Pflichtlager bis 31. 12. 1939 mindestens einen *Sechsmonatsbedarf* betragen mußte (Typus 1 nannte für die Anlegung der Vorräte einen bestimmten Termin).

Neben dem erwähnten gab es aber auch eine Reihe von Vertragsformularen, in denen dem Lagerpflichtigen keine Frist für die Anlegung des Pflichtlagers gesetzt, sondern lediglich verlangt wurde, daß er die zuständige Stelle durch eingeschriebenen Brief von der Lageröffnung benachrichtige<sup>222</sup>. Beide erwähnten Systeme verbanden die Verträge über Koks und Braunkohlenbriketts zu Hausbrandzwecken und über Stapelfaser, indem sie ein bestimmtes Datum festsetzten und darüber hinaus vorschrieben, daß dem Beauftragten für Kriegswirtschaft «von der erfolgten Durchführung der Einlagerung schriftlich Meldung zu erstatten sei».

Eine dritte Gruppe von Verträgen sprach überhaupt nicht von der Aeufnung der Pflichtlager. Es sind dies die in Zusammenarbeit mit der Petrola<sup>223</sup> zustandegekommenen Vereinbarungen über die Vorratshaltung an Leichtbenzin, Petroleum, Dieselöl, Heizöl und Gasöl sowie der mit der Petrola selbst geschlossene Vertrag über die Vorratshaltung an Schmierölen. Dasselbe gilt für die Verträge über flüssige Treib- und Brennstoffe und über Maschinenschmieröle, die heute abgeschlossen werden.

#### *b) Die Pflicht zur ununterbrochenen Lagerhaltung*

Die Pflicht zur ununterbrochenen Haltung des Pflichtlagers steht in allen Verträgen an der Spitze, indem es im ersten Artikel heißt, die Firma verpflichte sich «für die Dauer dieses Vertrages» oder «ständig», «dauernd», «ohne Unterbruch» usw., eine bestimmte Menge der näher bezeichneten Ware auf Lager zu halten.

Die Firma ist somit grundsätzlich nicht befugt, *eigenmächtig* ihr Pflichtlager zu reduzieren oder aufzuheben, ganz gleichgültig, wie die Versorgungsverhältnisse sich entwickeln. Gerät sie durch irgendwelche Umstände in eine Zwangslage, darf sie nicht von sich aus auf das Pflichtlager greifen, sondern muß vorgängig die Ermächtigung des EVD bzw. der von ihm beauftragten Stelle<sup>224</sup> einholen<sup>225</sup>.

Einzelne Verträge sahen die Erteilung einer solchen Ermächtigung ausdrücklich vor. So bestimmte z. B. der Vertrag Typus 1 über die Vorratshaltung an Rohbaumwolle: «Falls infolge eines Krieges, einer unmittelbaren Kriegsgefahr oder einer anderweitigen außerordentlichen Erschwerung des Nachbezuges von Rohbaumwolle der Firma die Erfüllung der übernommenen Lagerhaltungspflicht nicht mehr zugemutet werden kann, wird sie dem EVD Mel-

<sup>222</sup>) Vgl. die alten Verträge über Kartoffeln, Fette und Öle für die Seifenindustrie, Kohle, Brennholz, Eisen, Weißblech usw. — Hierzu J. Lautner, System, 246.

<sup>223</sup>) Kriegsw. Syndikat im Sinne des BRB vom 22. 9. 1939 (AS. 55, 1061); 1. und 2. Vollm. Ber. des BR., BBl. 1939/II, 647; 1940, 691; vgl. J. Lautner, System, 95 Anm. 271; H. Schmuki, aaO., 56; 77; 91.

<sup>224</sup>) Vgl. o. nach Anm. 149.

<sup>225</sup>) Die einzige Ausnahme bildeten die im Jahre 1948 mit einer Reihe von Gaswerken abgeschlossenen Verträge über die Vorratshaltung an Steinkohle, welche in Art. 1/III bestimmen: «Ohne Ermächtigung durch das EVD darf keinerlei Herabsetzung des in Abs. 2 festgelegten Pflichtlagers erfolgen; ausgenommen sind vorübergehende Verminderungen des Pflichtlagers, verursacht durch saisonmäßige oder durch den Betrieb bedingte Schwankungen im Kohlendurchsatz, Importschwierigkeiten und andere vom Gaswerk nicht zu vertretende Gründe. Diese Verminderungen dürfen jedoch 15 % des in Abs. 2 festgelegten Pflichtlagers nicht übersteigen.» Diese Verträge sind seither aufgehoben und durch solche des im Anhang wiedergegebenen Normaltyps VII ersetzt worden.

dung erstatten, welches ihr entweder eine Herabsetzung des Pflichtlagers gestatten kann, oder geeignete Maßnahmen zur Ermöglichung der Fortsetzung der Lagerhaltungspflicht im bisherigen Umfange treffen wird.» Dieselbe Klausel enthielten der Vertrag Typus 2 und die 1938 über Rohbaumwolle und Zellwolle abgeschlossenen Verträge sowie diejenigen über die Vorratshaltung an Wolle und an Leinen, mit dem Unterschied, daß dort nur noch ganz allgemein von einer «außerordentlichen Erschwerung des Nachbezuges von Rohbaumwolle (bzw. Wolle, Leinen)» gesprochen wurde. Ein interessantes Beispiel für die vorübergehende Herabsetzung der Pflichtvorräte wegen der Notwendigkeit der Reinigung oder Instandstellung des Lagerraumes bot Art. 4 des früheren Vertrages über die Vorratshaltung an Benzin/Benzol<sup>226</sup>. In zwei Fällen war die Möglichkeit einer vorübergehenden Erleichterung der Lagerhaltungspflicht sogar im entsprechenden Grunderlaß verankert: im BRB vom 25. 8. 1939 über die Vorratshaltung von Weizen, Roggen und Backmehl<sup>227</sup> und in der Vfg EVD vom 8. 12. 1939 über die Vorratshaltung an Mahlhafer, Maltgerste und Eßmais<sup>228</sup>. Wie das in den Verträgen verwendete Marginale «veränderte Verhältnisse» zeigt, handelt es sich bei den erwähnten Abreden um eine Art *clausula rebus sic stantibus*. Von dieser Klausel wird in der Rechtsprechung oft angenommen, daß sie in jedem auf längere Dauer begründeten gegenseitigen Schuldverhältnis stillschweigend enthalten sei<sup>229</sup>. Für die Pflichtlagerverträge trifft dies insofern zu, als das EVD in ausgesprochenen Notfällen immer zu einem Entgegenkommen bereit ist, auch wenn die Möglichkeit einer (teilweisen oder vorübergehenden) Freigabe des Pflichtlagers im betreffenden Vertrag weder, wie in den vorstehend erwähnten Fällen, direkt noch indirekt vorgesehen ist<sup>230</sup>.

<sup>226</sup>) Der erwähnte Artikel bestimmte:

«In besonderen Fällen wird das EVD auf Grund eines schriftlichen, beim Beauftragen für Kriegswirtschaft einzureichenden Gesuches der Firma vorübergehend eine Herabsetzung der in Art. 1 festgesetzten Pflichtmenge bewilligen, wenn Tankreparaturen oder Tankreinigungen eine Entleerung der Tanks erfordern. Wenn die von der Firma bei ihren Lieferanten bestellte Ware ohne Verschulden der Firma und trotz vorsichtig getroffener Einkaufsdispositionen nicht fristgemäß in der Schweiz eintrifft und die Firma dadurch ihren Abnehmern gegenüber in Verzug geraten würde, so kann das EVD auf schriftliches Gesuch an den Beauftragten für Kriegswirtschaft ausnahmsweise eine vorübergehende Herabsetzung der in Art. 1 festgesetzten Pflichtmenge bewilligen, sofern dadurch die Sicherstellung der Landesversorgung nicht gefährdet wird.

Sofern eine allgemeine außerordentliche Nachfrage nach Benzin/Benzol entsteht, sodaß die Firma nicht in der Lage ist, alle Bestellungen an Benzin/Benzol vertragsgemäß zur Ausführung zu bringen, ohne die in Art. 1 dieses Vertrages festgelegten Bestimmungen über ihre Lagerpflicht zu verletzen, wird die Firma den Beauftragten für Kriegswirtschaft durch eingeschriebenen Brief hievon benachrichtigen. Das EVD wird hierauf unverzüglich entscheiden, ob vorübergehend diesen erhöhten Bestellungen Folge gegeben werden soll oder ob die Mindestlagerbestände im Sinne von Art. 1 dieses Vertrages aufrecht zu erhalten sind. In diesem letzten Fall wird das EVD sofort verfügen, daß die Kontingentsinhaber für Ware der Pos. 1065 b ihre Ablieferungen so zu begrenzen haben, daß die Lagerbestände gemäß Art. 1 dieses Vertrages gesichert bleiben.»

<sup>227</sup>) AS. 55, 729; Art. 1/II: «Das EVD bestimmt den Umfang der Lagerpflicht. Es ist ermächtigt, unter von ihm zu bestimmenden Bedingungen Inhabern von Handlungsmühlen vorübergehend Erleichterungen in der Lagerhaltung zu gewähren.» Vgl. dazu J. Lautner, System, 237 Anm. 42.

<sup>228</sup>) AS. 55, 1532; Art. 3/II, letzter Satz: «Die Sektion für Getreideversorgung ist ermächtigt, unter von ihr zu bestimmenden Bedingungen den Lagerpflichtigen vorübergehend Erleichterungen in der Lagerhaltung zu gewähren.»

Vgl. dazu J. Lautner, System, 244 Anm. 61.

<sup>229</sup>) Vgl. v. Tuhr-Siegwart, aaO., Bd. II, 566; Th. Guhl, Das schweiz. Obligationenrecht, 224; BGE 54/II, 354; 386; 47/II, 314; 391; 440; 48/II, 252; 59/II, 372.

<sup>230</sup>) Eine indirekte Möglichkeit zur Herabsetzung des Pflichtlagers war in den alten Verträgen über Roheisen, Weißblech, Kohle, Holz, technische Fette und Öle vorgesehen, wo es hieß: «Ohne Ermächtigung durch das EVD darf keinerlei Herabsetzung des Pflichtlagers vorgenommen werden.»

Bei den teilweisen und vorübergehenden Freigaben von Pflichtvorräten handelt es sich in der Regel um vereinzelte Fälle. Es kommt indessen auch vor, daß den Lagerpflichtigen einer bestimmten Branche *generell* die Möglichkeit geboten wird, unter bestimmten Voraussetzungen auf Gesuch hin die Freigabe eines Teils ihrer gebundenen Vorräte zu erlangen. So machte sich z. B. im Juli 1949 ein allgemeiner Mangel an Zucker fühlbar, weil einerseits die Nachfrage bei der überdurchschnittlichen Obsternte ungewöhnlich groß war, andererseits aber die Zufuhren infolge des wochenlangen Dockerstreiks in England, der Transportschwierigkeiten auf dem Rhein und einer schweren Betriebsstörung in einer für die Versorgung der Westschweiz wichtigen französischen Raffinerie stockten. Das bewog den Delegierten, auf Gesuch hin den absolut dringlichen Bedarf, maximal 20 Prozent der ordentlichen Pflichtlager, freizugeben, sofern gewisse Voraussetzungen erfüllt waren<sup>231</sup>. Eine ähnliche Situation ergab sich im Sommer 1950, als dem behördlichen Aufruf zur Anlegung von Haushalt- und Betriebsvorräten in Anbetracht des Kriegsausbruches in Korea rascher und in größerem Umfange Folge geleistet wurde, als man vorausgesehen hatte. Obwohl gerade im Hinblick auf die politischen Ereignisse mehr denn je Veranlassung bestand, die Pflichtvorräte intakt zu erhalten, entschloß sich der Delegierte im Einvernehmen mit dem KEA doch, zur Vermeidung eines Runs unter bestimmten Bedingungen<sup>232</sup> und in begrenztem Rahmen<sup>233</sup> Pflichtlager freizugeben.

An dem Grundsatz, daß jede, auch die bloß vorübergehende Herabsetzung des Pflichtlagers einer besonderen, vorgängig einzuholenden Ermächtigung durch das EVD bzw. die von ihm bezeichnete Stelle bedarf, muß mit aller Strenge festgehalten werden, wenn die Pflichtlager ihren Zweck erfüllen sollen. Wie früher erwähnt, müssen die für die Kriegswirtschaft verantwortlichen Behörden, um richtig disponieren zu können, den Umfang der im Lande liegenden Vorräte möglichst genau kennen und wissen, wo sie liegen. Es ist deshalb unerläßlich, daß sie sich jederzeit darauf verlassen können, daß die vertraglich festgelegten Minimal-Warenmengen an den vereinbarten Orten tatsächlich vorhanden sind.

Auf der andern Seite ist aber zu beachten, daß die Firma auch nach Abschluß eines Pflichtlagervertrages Eigentümerin der Vorräte bleibt und somit grundsätzlich frei darüber verfügen darf. Insbesondere ist sie befugt, die Waren umzusetzen, d. h. sie zu veräußern, was in einer ganzen Anzahl von Verträgen des industriellen Sektors ausdrücklich festgehalten ist. Wo es sich, wie namentlich bei den Lebens- und Futtermitteln um verderbliche Waren handelt, ist sie hierzu sogar *verpflichtet*<sup>234</sup>, da die Vorräte sonst zugrunde gingen oder doch nicht mehr ihrer ursprünglichen Zweckbestimmung zugeführt werden könnten. Mangels eines solchen Umsatzes würden z. B. Mahlgetreide oder Hülsenfrüchte nur noch zur Verfütterung taugen, müßten Fette und Öle statt zur

<sup>231</sup>) Die Gesuchsteller mußten anhand von Kontrakten beweisen, daß sie vor dem 1. Juli 1949 die zur Deckung des laufenden Bedarfes erforderlichen Zuckermengen eingekauft hatten und daß die fristgerechte Abwicklung dieser Kontrakte durch höhere Gewalt verunmöglicht wurde. Ferner mußten sie sich verpflichten, die freizugebende Menge innerhalb einer bestimmten Frist zu ersetzen; und schließlich waren sie gehalten, die auf der freizugebenden Ware lastende Kreditsumme bei der Treuhandstelle der schweiz. Zuckerimporteure (TSZ) zu hinterlegen, welche sie ihnen nach Wiederöffnung des Pflichtlagers zurückerstattete; vgl. Zirkular Z/8 der TSZ vom 22. 7. 1949.

<sup>232</sup>) Die Firmen mußten auch in diesem Falle anhand von Kontrakten dartun, daß sie sich rechtzeitig eingedeckt hatten und imstande waren, die freigegebene Menge innerhalb Monatsfrist zu ersetzen.

<sup>233</sup>) Die Freigabe erstreckte sich auf höchstens 20 % der ordentlichen Pflichtlager; Firmen mit zusätzlichen Pflichtlagern konnten je nach dem Ausmaß derselben weitere 10 % frei verlangen. Vgl. Zirkular A/9 der Treuhandstelle der schweiz. Lebensmittelimporteure vom 18. 7. 1950. Dieses Zirkular spricht generell von «Pflichtlagern» und erwähnt nur beiläufig einmal den Zucker. Tatsächlich erstreckten sich die Freigabe-Begehren zur Hauptsache auf solchen, zum kleinsten Teil auf Fettstoffe. Andere Waren mußten nicht freigegeben werden.

<sup>234</sup>) Vgl. auch u. nach Anm. 236.

menschlichen Ernährung zur Seifenfabrikation verwendet werden. Jene Verträge bestimmen deshalb, daß die Firma für die sachgemäße Auswechslung der Vorräte verantwortlich ist, fügen aber bei, daß diese Auswechslung so zu erfolgen hat, daß stets die volle vereinbarte Warenmenge in der vorgeschriebenen Qualität an den genannten Lagerorten vorhanden ist. Diese Abrede findet sich auch in vielen Verträgen aus den Jahren 1939/44 über industrielle Rohstoffe, die keine *Auswechslungspflicht* des Lagerhalters kennen, aber ausdrücklich erwähnen, daß die Firma über die Vorräte verfügen, sie umsetzen dürfe. Aus andern Verträgen geht der Grundsatz, wonach dem Pflichtlager ohne besondere Bewilligung nur Ware entnommen werden darf, wenn sie gleichzeitig durch eine neue Partie ersetzt wird, indirekt hervor, indem die Firma einerseits als über die Vorräte verfügberechtigt erklärt, anderseits zu einer ununterbrochenen Lagerhaltung verpflichtet wird. Dieser scheinbare Widerspruch kann nur gelöst werden, wenn die Auswechslung der Pflichtlager Zug um Zug erfolgt.

Eine ganz besondere Stellung hinsichtlich der Pflicht zur ununterbrochenen Lagerhaltung nahm der Vertrag über Leinen (Flachs, Hanf, Jute, Sisal), ein. Er verpflichtete zwar die Firma, ständig einen ihren Verbrauch für acht Monate deckenden Vorrat an den in Frage kommenden Rohstoffen, Halb- oder Fertigfabrikaten zu halten, fuhr dann aber fort: «Vom 1. August bis 30. November alljährlich ist es der Firma gestattet, das Lager bis auf einen Sechsmonats-Bedarf sinken zu lassen.» Solche «gleitenden» Pflichtlager kennt man sonst nirgends. Die Gründe dürften darin zu erblicken sein, daß der Import von Leinen und verwandten Pflanzenfasern im Sommer und Herbst auf null sinkt, um im Winter wieder einzusetzen. Eine ähnliche Erscheinung ist allerdings auch bei andern Waren zu beobachten — z. B. bei der Baumwolle — ohne daß das EVD dafür eine analoge Regelung getroffen hätte.

#### *c) Die Pflicht zur sachgemäßen Lagerung, Besorgung, Auswechslung und Beaufsichtigung*

Die Firma ist nicht nur gehalten, das Pflichtlager anzulegen und intakt zu bewahren, sondern sie ist auch für dessen sachgemäße Behandlung verantwortlich. Das bedeutet einmal, daß die vertraglich gebundenen Vorräte in passenden Räumen eingelagert werden müssen, damit sie nicht Schaden leiden. Die Verträge selbst enthalten hierüber in der Regel keine Einzelheiten<sup>235</sup>, sondern begnügen sich damit, eine «sachgemäße» Lagerung zu verlangen. Was darunter zu verstehen ist, weiß die Firma selbst, da es sich bei den Pflichtvorräten ausschließlich um Waren handelt, die sie auch ohne Vertrag ständig in größeren oder kleineren Mengen auf Lager hält.

Mit der Unterbringung des Lagergutes in geeigneten Räumen ist es indessen noch nicht getan. Die Ware, namentlich die leicht verderbliche, bedarf der Beaufsichtigung, damit allfällig auftretende Schäden sogleich behoben und größere Qualitäts- und Werteinbußen vermieden werden können. Das setzt voraus, daß die Vorräte, wie es der Vertrag für Weizen, Roggen und Backmehl ausdrücklich verlangte, so gelagert werden, daß ihr Zustand leicht nachzuprüfen ist. Wie oft und in welcher Weise die Kontrolle erfolgen muß, hängt dann von der Art und Beschaffenheit des Lagergutes ab, da beispielsweise die Untersuchung bereits verdächtiger Ware in kürzeren Zeitabständen wiederholt werden muß als bei gesunder Ware, oder ist durch gewisse äußere Umstände, z. B. durch die Witterung (Temperatur, Feuchtigkeit) bedingt. Die meisten Verträge begnügen sich deshalb auch hier damit, eine «sachgemäße» Kontrolle zu verlangen. Nur diejenigen über Dieselöl, Heizöl, Gasöl, Leichtbenzin, Petroleum, Benzindestillate und Benzolkohlenwasserstoffe schrieben der Firma vor,

<sup>235)</sup> Ausnahmen: Fette und Oele für die Seifenindustrie waren laut den vor und während des zweiten Weltkrieges abgeschlossenen Verträgen in einem feuersicheren Lagerraum, Weizen, Roggen und Backmehl «in geeigneten Räumlichkeiten so unterzubringen, daß Menge, Qualität und Zustand der Ware jederzeit leicht feststellbar sind».

die Qualität der Ware alle sechs Monate durch die EMPA prüfen zu lassen und im Falle einer Veränderung die zuständige Sektion des KIAA zu benachrichtigen, damit sie «die im Interesse der Lagerhaltung und Lagerordnung geeigneten Maßnahmen» treffe.

Gewisse Waren bedürfen nicht nur der Beaufsichtigung, sondern außerdem einer eigentlichen Pflege, sei es, um Schäden zu verhüten, sei es, um solche zu beheben: regelmäßiges Lüften der Lagerräume, Umsacken von Mehl usw., Klopfen von hart gewordenem Zucker, Begasen von verkäferem Getreide, Nachbehandeln (Neupolieren, -ölen, -glacieren) von Reis, Nachraffinieren von Speiseöl usw. Auch dafür hat der Eigentümer zu sorgen<sup>236</sup>. Schließlich ist die Firma, wie oben unter b) bereits erwähnt, nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet, verderbliche Waren auszuwechseln, um eine Ueberlagerung zu vermeiden. Die Verträge über die Vorratshaltung an Lebensmitteln sowie an Benzin/Benzol schreiben dies ausdrücklich vor; eine entsprechende Verpflichtung ergibt sich aber auch schon aus den übrigen Vertragsbestimmungen, zumal es der Firma nur bei regelmäßigem Ersatz der alten Vorräte durch frische Partien möglich ist, ständig die vorgeschriebene Menge in handelsüblicher Qualität auf Lager zu halten.

#### *d) Die Tragung der Kosten und Gefahr*

Soweit die private Wirtschaft freiwillige Vorräte hält, hat sie deren Kosten und Risiken selbst zu tragen. Das gilt primär auch für die Pflichtlager. Argumentum e contrario ergibt es sich schon aus Art. 3/III des Sicherstellungsgesetzes (und Art. 10/II der dazugehörigen VO I vom 30. 12. 1938), welcher die Schadloshaltung der Firma durch den Bund ausdrücklich auf den Fall beschränkt, daß die Errichtung und Haltung von Vorräten *verfügt*, d. h. durch einseitigen hoheitlichen Akt angeordnet wird<sup>237</sup>. Sodann enthalten die Pflichtlagerverträge ohne Ausnahme eine diesbezügliche Klausel, sei es — wie insbesondere bei den heute in Kraft stehenden Verträgen — in der allgemeinen Form «Die in Art. 1 umschriebene Vorratshaltung geht auf Rechnung und Gefahr der Firma», sei es, indem sie — wie z. B. der frühere Vertrag über die Vorratshaltung an Brennholz — die einzelnen von der Firma zu tragenden Kosten und Gefahren aufzählen und erklären: «Einlagerung, Lagerhaltung und Auslagerung dieses Holzes sowie alle damit verbundenen Manipulationen erfolgen ausschließlich auf Rechnung und Gefahr des Lagerhalters.» Andere Verträge wieder — wie etwa die im Jahre 1948 abgeschlossenen Verträge über die Vorratshaltung an Steinkohle und Schwefel — bestimmen kurz und bündig: «Entsteht aus der Lagerhaltung mit oder ohne eigenes Verschulden der Firma ein Schaden, so hat dieselbe ihn selbst zu tragen. Ein Rückgriff auf den Bund ist ausgeschlossen»<sup>238</sup>. Abweichende Vertragsbestimmungen vorbehalten, muß die Firma somit die Pflichtvorräte auf eigene Rechnung anschaffen, einlagern und pflegen. Sie hat für den Kaufpreis, die Transport-, Manipulations-

<sup>236</sup>) Ueber die gelegentliche Vergütung der aus solchen Maßnahmen erwachsenden Kosten durch die Garantiefonds vgl. u. bei Anm. 302.

<sup>237</sup>) Vgl. hierzu das Votum von BR. Obrecht, Sten. Bull. NR. 1938, 156: «Vorerst möchte ich darauf hinweisen, daß das (sc.: die Schadloshaltung) nur in Frage kommt, wenn gehandelt werden muß nach lit. c von Abs. 1, denn wenn es sich um ein Vorgehen nach lit. a handelt, wird der Bund selber die Vorräte anlegen oder sie vermehren. Das geht natürlich auf seine Rechnung. In lit. b ist vorgesehen, daß die Schaffung und Vermehrung von Vorräten durch Dritte herbeigeführt werden soll durch Verträge und andere geeignete Mittel. Da wollen wir uns mit den betreffenden Lagerhaltern verständigen... Hier wird also die Sache vertraglich geordnet und infolgedessen wird die Entschädigungsfrage auch einen Bestandteil des Vertrages bilden. Wenn wir aber nicht zu einer Verständigung kommen können und eine solche vermehrte Lagerhaltung verfügen müssen, dann wird nachher der Streit darüber entstehen, wie der Betreffende für die ihm aufgezwungene, verfügte vermehrte Lagerhaltung entschädigt werden soll.»

<sup>238</sup>) Zu diesen und den folgenden Ausführungen vgl. ferner J. Lautner, System, 264 ff.

und Lagerkosten, die Beaufsichtigung, Auswechslung und allfällige Nachbehandlung aufzukommen und trägt alle damit verbundenen Risiken, insbesondere auch dasjenige des Preistrückganges.

Allein da unter diesen Umständen die wenigsten Firmen in der Lage und bereit wären, einen nennenswerten Beitrag zur Sicherung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern zu leisten, sucht der Bund sie direkt und indirekt nach Möglichkeit zu entlasten, ohne indessen an den Grundsatz zu rühren, daß die Lagerhaltung auf Kosten und Gefahr der Firma geht. So ermöglicht er es den Firmen — um hier nur die wichtigsten Maßnahmen dieser Art zu nennen — ihre Pflichtvorräte zu äußerst günstigen Bedingungen durch eine Bank belehnen zu lassen, räumt er ihnen steuerliche Erleichterungen ein, übernimmt er die Haftung für bestimmte unversicherbare Risiken auf den Pflichtlagern und unterstützt er die Schaffung von Garantiefonds durch privatrechtliche Selbsthilfeorganisationen der Lagerpflichtigen. Näheres über diese und weitere Erleichterungen vgl. u. III. B Ziff. 2.

### *e) Die Versicherungspflicht*

Zu den Obliegenheiten der Firma gehört auch die Versicherung des Lagergutes<sup>239</sup>. Der Bund ist daran insofern interessiert, als er — wie weiter unten auszuführen sein wird — für die der Firma durch die Schweizerische Nationalbank oder andere schweizerische Banken gewährten Kredite zur Finanzierung der Pflichtlager solidarisch haftet und dafür ein Aussonderungsrecht an der Ware besitzt. Geht diese unter, so tritt nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen die Versicherungssumme als das sog. stellvertretende Kommodum an ihre Stelle und kann gegebenenfalls vom Bund herausverlangt werden. Vor allem aber liegt die Versicherung des Lagergutes im Interesse der Firma selbst, weil die Vorratshaltung auf ihre Kosten und Gefahr geht (o. lit. d) und sie somit einen allfälligen Schaden zu tragen hätte. Wahrscheinlich war diese Ueberlegung der Grund, weshalb das EVD anfänglich in einer Reihe von Verträgen — so bei Brennholz, Gaskohle, Koks, Roheisen, Weißblech, namentlich aber auch bei Zucker und Reis — die Versicherung nicht ausdrücklich vorgeschrieben hat<sup>240</sup>. Daß es die Versicherung nicht etwa als überflüssig betrachtete, sondern im Gegenteil als selbstverständlich voraussetzte, geht einwandfrei daraus hervor, daß die genannten Verträge über die Vorratshaltung an Zucker und Reis genau wie die meisten der hier nicht aufgezählten Verträge eine Klausel enthielten, wonach der Bund zur Erleichterung der Vorratshaltung die Haftung für gewisse Sachschäden übernahm (Näheres hierüber s. u. Ziff. 2/b), «soweit nicht bei staatlichen oder privaten Versicherungsinstituten Deckung genommen werden kann, oder sofern nicht aus irgendeinem andern Rechtstitel für die Firma Ersatz erhältlich ist». Wenn die Firma auf Grund dieser Zusage eine Entschädigung beanspruchte, hatte sie sich darüber auszuweisen, «daß der Schaden ohne ihre Schuld eingetreten» war und «daß das Schaden stiftende Ereignis durch staatliche oder private Versicherung nicht oder nicht vollständig versichert werden konnte und daß sie nicht aus andern Rechtstiteln entschädigt wurde». Die Pflicht zur Versicherung der Vorräte durch die Firma als Eigentümerin darf somit als eine ausdrücklich oder stillschweigend allen Pflichtlagerverträgen innewohnende Abrede bezeichnet werden.

Die Frage, *welche* Risiken zu versichern seien, wurde früher von den verschiedenen Verträgen unterschiedlich beantwortet. Derjenige über Koks und Braunkohlenbriketts zu Hausbrandzwecken schrieb lediglich eine «ausreichende Versicherung gegen Feuergefähr» vor. Andere Pflichtlagerverträge, wie die über Baumwolle, Wolle und Leinen abgeschlossenen, sowie die mei-

<sup>239</sup>) Vgl. J. Lautner, System, 268.

<sup>240</sup>) Zum Unterschied zu den mit dem Handel abgeschlossenen Verträgen über die Vorratshaltung an Reis kannten diejenigen mit der Genossenschaft schweiz. Reismühlen die Versicherungspflicht.

sten zu Beginn der neuen Pflichtlagerhaltung über industrielle Rohstoffe eingegangenen Verträge verlangten die Deckung der «üblichen Risiken und Schäden, welche im Zusammenhang mit der zusätzlichen Lagerhaltung entstehen können» und führten diese Bestimmung dahin näher aus, daß darunter «Feuer- und Elementarschäden, soweit sie heute versicherbar sind», zu verstehen seien; weitere Verträge nannten in diesem Zusammenhang Feuer, Explosion und Blitzschlag. Der Vertrag über Benzindestillate und Benzolkohlenwasserstoffe verlangte außerdem den Abschluß einer Einbruch-Diebstahl-Versicherung. Von einer Versicherung der «üblichen Schäden und Risiken» ohne nähere Präzisierung sprach der Pflichtlagervertrag über Weizen, Roggen und Backmehl sowie der mit der Genossenschaft schweizerischer Reismühlen geschlossene Vertrag über Roh- und Fertigreis. Diese Verschiedenheit war im Grunde genommen aber nur scheinbar, indem alle genannten Verträge genau wie diejenigen über Zucker, Fettstoffe, Kaffee usw. die Ersatzleistung durch den Bund davon abhängig machten, daß eine Versicherung gegen das schadenstiftende Ereignis nicht oder nur teilweise möglich war. Sämtliche Pflichtlagerverträge verlangten somit nicht nur eine Versicherung schlechthin, sondern eine Versicherung gegen *alle* versicherbaren Schäden, welche der Firma im Zusammenhang mit der zusätzlichen Lagerhaltung entstehen können<sup>241</sup>.

Einen Einbruch in diesen Grundsatz brachten die gestützt auf die BRBe vom 27. 12. 1949 (AS. 1949, 1815 und 1819) abgeschlossenen Verträge über die Vorrathaltung an flüssigen Treib- und Brennstoffen und an Maschinenschmierölen. Diese verlangen ausdrücklich nur eine Versicherung gegen Schäden, welche durch Feuer, Explosion, Blitzschlag und Sprengstoffe entstehen können, jene außerdem eine Erstrisikoversicherung (s. u. bei Anm. 247) gegen die in der Schweiz versicherbaren Elementarschäden. Im Anschluß an diese Vorschrift enthalten beide Vertragstypen den Satz: «Der Bund anerkennt, daß zur Zeit andere Risiken für die gemäß Art. 1 angelegten Waren nicht zu versichern sind», wobei die Verträge über flüssige Treib- und Brennstoffe allerdings die Ausdehnung der Versicherungspflicht auf dem Wege der Verständigung zwischen dem EVD und der «Carbura»<sup>242</sup> vorbehalten<sup>243</sup>. Demgemäß ist in den genannten Verträgen auch die oben erwähnte, an die Vergütung unversicherbarer Schäden durch den Bund geknüpfte Bedingung, daß nicht bei staatlichen oder privaten Versicherungsinstituten Deckung genommen werden konnte, entsprechend eingeschränkt.

Die vorstehend geschilderte Regelung beschränkt sich auf die Pflichtlagerverträge über flüssige Treib- und Brennstoffe und über Maschinenschmieröle; sie hat auch nach 1949 in keinen andern Vertrag Eingang gefunden. Für den überwiegenden Teil der Pflichtvorräte gilt somit immer noch der Grundsatz, daß sie gegen alle versicherbaren Risiken zu versichern sind, immerhin mit zwei Einschränkungen.

Einmal wäre es nämlich widersinnig zu verlangen, daß sich sämtliche Firmen ohne Rücksicht auf die Lage und Beschaffenheit des Lagerraumes gegen alle überhaupt vorkommenden Schadensereignisse versichern. Der Delegierte legt deshalb die Vertragsbestimmung über die Versicherungspflicht der Firma in konstanter Praxis dahin aus, daß jede Firma nur gehalten ist, sich gegen alle jene Schäden zu versichern, denen *ihr* Pflichtlager ausgesetzt ist. So wird man im Flachland untergebrachte Vorräte nicht gegen Lawinenschaden versichern und für Waren in einem Gebäude ohne Wasserleitung keine Wasserleitungsschaden-Versicherung abschließen. Selbst dann, wenn der Eintritt

<sup>241</sup>) So ausdrücklich gesagt in den Pflichtlagerverträgen über Benzin/Benzol und Terpentinöl sowie Fette und Öle für die Seifenindustrie.

<sup>242</sup>) Ueber die «Carbura», schweizerische Zentralstelle für die Einfuhr flüssiger Treib- und Brennstoffe vgl. K. O f t i n g e r, aaO., 585 a; J. L a u t n e r, System, 136 Anm. 394; H. S c h m u k i, aaO., 7.

<sup>243</sup>) Als weitere Besonderheit der zuletzt genannten Verträge sei ferner erwähnt, daß die Versicherungspflicht mit Bezug auf die in Bundestankanlagen eingelagerten Pflichtvorräte von der «Carbura», für die übrigen von der Firma zu erfüllen ist.

eines bestimmten schadenstiftenden Ereignisses nicht wie bei den oben erwähnten Beispielen absolut, sondern lediglich bis zu einem gewissen Grade ausgeschlossen ist, entbindet der Delegierte gelegentlich eine Firma von der Versicherungspflicht, namentlich wenn das betreffende Lager nicht bevor-  
schußt ist. So werden z. B. Pflichtlagerhalter vom Abschluß einer Einbruch-  
diebstahl-Versicherung befreit, wenn das Lager Tag und Nacht bewacht wird.  
Die Firmen müssen aber unterschriftlich davon Kenntnis nehmen, daß der  
Bund — der wie bereits erwähnt die Deckungspflicht für bestimmte unver-  
sicherbare Schäden übernimmt — jede Haftung für Schäden der in Frage ste-  
henden Art ablehnt. Ferner ist zu beachten, daß Schäden als Folge von Streiks,  
Aussperrung, Aufruhr, bürgerlichen Unruhen, böswilliger Beschädigung, Erd-  
beben und vulkanischen Eruptionen nur bei einigen ausländischen Gesell-  
schaften<sup>244</sup> versichert werden können. Das EVD verzichtet daher auf die Dek-  
kung solcher Schäden, da sich die Pflichtlagerverträge sonst zum Nachteil der  
schweizerischen Versicherungsinstitute auswirken müßten, indem alle Firmen  
genötigt wären, ihre Vorräte bei den genannten ausländischen Gesellschaften  
zu versichern. Einige Verträge, wie die früheren über Baumwolle, Wolle, Lei-  
nen sowie alle heutigen heben das hervor, indem sie ausdrücklich von Schäden  
und Risiken sprechen, welche bei den staatlichen oder privaten *schweizeri-  
schen* Versicherungsinstituten versicherbar sind<sup>245</sup>.

Ueber die *Höhe der Versicherung* enthalten die Verträge keine andern An-  
gaben als daß einzelne von ihnen, so z. B. das alte Formular für Öle und Fette  
für die Seifenindustrie, die Firma zu einer «ausreichenden» Versicherung ver-  
pflichten. Das bedeutet bei der Feuerschaden-Versicherung, daß die Waren zu  
ihrem vollen Wiederbeschaffungswert, also dem Marktpreis für Ware franko  
verzollt einschließlich eventueller Abgaben in den Garantiefonds, zu versichern  
sind. Erreicht nämlich die Versicherungssumme den Ersatzwert der Sache  
nicht (sog. *Untersicherung*), so wird laut Art. 69/II VVG<sup>246</sup> der Schaden —  
sofern nichts anderes vereinbart ist — nur in dem Verhältnis ersetzt, in dem  
die Versicherungssumme zum Ersatzwert steht. Bei der Elementarschadenversi-  
cherung, bei der in der Regel nicht mit Totalverlusten zu rechnen ist, genügt  
dagegen eine Teilwertversicherung (sog. *Versicherung auf erstes Risiko*)<sup>247</sup>. In  
einem einzigen Vertrag, nämlich demjenigen über die Vorratshaltung an flüs-  
sigen Treib- und Brennstoffen, wird dies ausdrücklich festgehalten und  
gleichzeitig auch der Umfang der einzugehenden Erstrisiko-Versicherung vor-  
geschrieben; sie soll 20 % des Wertes der Pflichtlagermengen betragen.

Aus der Forderung nach einer ausreichenden Versicherung ergibt sich des  
weiteren, daß sich die Firma bei der Anlegung eines Pflichtlagers nicht ein-  
fach damit begnügen darf, die Summe einer schon bestehenden Versicherung  
zu erhöhen. Täte sie dies, so würden die zusätzlichen Vorräte unter die Pau-  
schalversicherung fallen mit der Wirkung, daß ihr Wert im Schadenfalle nicht  
voll ersetzt würde, wenn der Lagerpflichtige seine übrigen Lagerbestände un-  
tersichert hätte. Dieses Risiko will der für den Pflichtlagerkredit haftende  
Bund begreiflicherweise nicht laufen. Der Delegierte verlangt deshalb, daß, so-  
fern die Firma keinen separaten Versicherungsvertrag über das Pflichtlager  
abschließt, dieses in ihrer Versicherungspolice *in einer besonderen Gruppe aus-  
geschieden wird*<sup>248</sup>.

<sup>244</sup>) So bei der auch in der Schweiz konzessionierten LLOYD'S.

<sup>245</sup>) Zu diesen und den folgenden Ausführungen vgl. ferner das Zirkular A/2  
der TSZ vom 17. 9. 1949.

<sup>246</sup>) BS. Bd. 2, 784.

<sup>247</sup>) Diese im Gesetz nicht geregelte Versicherungsart, die eine «andere Verein-  
barung» im Sinne von Art. 69/II VVG darstellt, besteht darin, daß sich die Ver-  
sicherungsgesellschaft verpflichtet, einen allfälligen Schaden bis zur Höhe der Ver-  
sicherungssumme ohne Rücksicht auf den Gesamtwert der versicherten Sache, also  
hier des Pflichtlagers, zu decken.

<sup>248</sup>) Vgl. Zirkular Z/7 der TSZ vom 25. 4. 1949. Zuhanden ihrer Kontrolleure  
hielt die TSZ fest, daß der genannten Vorschrift Genüge geleistet sei, wenn die  
Generalpolice als Zusatz zu den allgemeinen Bedingungen folgende Abrede auf-  
weise: «Unter Bezugnahme auf die allgemeinen Bedingungen für die Versicherung

Lagert die Firma ihre Pflichtvorräte bei Dritten ein, so hat sie mit diesen eine Vereinbarung über die Versicherung zu treffen, d. h. sie muß klarstellen, durch wen die Ware versichert wird. Die vor und während des letzten Krieges abgeschlossenen Verträge erwähnen diesen Grundsatz nirgends ausdrücklich, doch ist nicht daran zu zweifeln, daß er schon damals Geltung hatte, da nur auf diese Weise Gewißheit in bezug auf die Erfüllung der Versicherungspflicht besteht. Heute enthalten sämtliche Vertragsformulare einen entsprechenden Passus. Gleichzeitig statuieren die neueren Verträge noch eine weitere, mit der Versicherungspflicht verwandte Verpflichtung der Firma: sie hat mit dem allfälligen Dritten die Haftpflicht für fahrlässige Verwaltung und unsachgemäße Behandlung des Lagergutes zu ordnen. Auch dies liegt, wie die Versicherung der Ware, in erster Linie im Interesse der Firma selbst, weil sie für die richtige Erfüllung des Pflichtlagervertrages gegenüber dem EVD ausschließlich selbst verantwortlich ist. Nimmt die Ware infolge einer Nachlässigkeit des Drittlagerhalters Schaden und wird sie nicht rechtzeitig ersetzt, so wird diese Vertragsverletzung der Firma zur Last gelegt. Sie hat für die Wiederherstellung des vertragsmäßigen Zustandes zu sorgen und eventuell sogar eine Konventionalstrafe (vgl. u. S. 110 ff.) zu bezahlen. Hat sie mit dem Dritten eine Vereinbarung in dem oben erwähnten Sinne getroffen, dann besteht für sie wenigstens die Möglichkeit, ihrerseits vom Dritten Schadenersatz zu verlangen; andernfalls muß sie den ganzen Schaden allein tragen.

Von den alten Verträgen kannten nur diejenigen über Dieselöl, Heizöl und Gasöl und über Benzindestillate und Benzolkohlenwasserstoffe eine entsprechende Klausel. Das ist umso erstaunlicher, als diese Waren ganz oder doch zum Teil in vom EVD zur Verfügung gestellten, also dem Bunde gehörenden Tankanlagen untergebracht waren und man annehmen sollte, daß dort eine Vereinbarung über die Haftpflicht der «Lagerverwaltung» am ehesten entbehrt werden konnte.

#### *f) Die Buchführungs- und Meldepflicht*

Es wurde bereits erwähnt, daß die Firma als Eigentümerin über die Pflichtlagerwaren grundsätzlich verfügungsberechtigt ist, sie diese also insbesondere umsetzen darf und unter Umständen sogar umsetzen muß. Die Pflichtvorräte sind somit nicht etwas Starres, Unveränderliches, sondern vielfach dem Verkehr zugänglich, ja sogar diesem unterworfen. Da nun die Firma dem EVD gegenüber dafür einzustehen hat, daß die vereinbarten Mengen an den angegebenen Orten greifbar sind, muß sie die Bewegung ihrer Vorräte genau kennen, im sich jederzeit über deren Stand Rechenschaft geben zu können. Viele Verträge — früher insbesondere diejenigen über Lebensmittel und Textilrohstoffe, heute alle mit Ausnahme derjenigen für flüssige Treib- und Brennstoffe sowie für Fleisch und für Kartoffeln — bestimmen deshalb, daß die Firma über den Bestand der Vorräte, über Lagerort, Ein- und Ausgang der Ware *genau Buch zu führen* habe. Andere enthalten hierüber zwar keine ausdrückliche Vorschrift, begründen aber doch insofern mittelbar die Rechtspflicht der Firma zur Buchführung, als sie diese anhalten, den Kontrollorganen Einsicht in die Lagerbuchhaltung zu gewähren; so die früheren Verträge über Schmieröl, Dieselöl, Heizöl, Gasöl, Petroleum und Leichtbenzin sowie die heute gebräuchlichen Formulare für flüssige Treib- und Brennstoffe. Wieder andere Verträge sprachen in dem zuletzt genannten Zusammenhang nur von einer Buchhaltung schlechthin und ließen damit die Frage offen, ob eine besondere Lagerkontrolle zu führen sei oder die gewöhnlichen Bücher der Firma genügen; hierher zu zählen sind die früheren Verträge über feste Brennstoffe (Koks und Braunkohlenbriketts zu Hausbrandzwecken, Gaskohle, Holzkohle, Brennholz), Fette und Öle für die Seifenindustrie, Roheisen usw. Keinen Hinweis auf eine Buchführungspflicht enthielten die Verträge über

gegen Feuer-, Explosions- und Elementarschäden wird ausdrücklich dokumentiert, daß im Schadenfall die Berechnung der Entschädigung für Gruppe Pflichtlager separat erfolgt; diese Gruppe fällt somit nicht unter die Pauschalversicherung.»

Benzin/Benzol und Benzindestillate/Benzohlkohlenwasserstoffe; diese Vorräte lagerten z. T. in Tankanlagen des Bundes.

Die Lagerbuchhaltung dient nicht nur der Orientierung der Firma selbst, sondern gleichzeitig auch der Vereinfachung der Kontrolle durch die vom EVD bezeichneten Stellen. Zwar wird jeder Kontrolleur in erster Linie die Warenbestände besichtigen, da er auch den Zustand des Lagergutes, die Art seiner Aufbewahrung und anderes mehr nachprüfen muß. Die Lagerbuchhaltung bildet aber dabei ein wertvolles Hilfsmittel, gibt sie doch z. B. über das Alter der verschiedenen Partien Aufschluß. Auch vermittelt die Kontrolle des Lagers nur ein Bild vom Stand der Vorräte am betreffenden Tag, während aus der Lagerbuchhaltung die Bewegungen des Pflichtlagers seit seiner Aufeufnung ersichtlich sind. Nicht selten erfährt der Kontrolleur auf diese Weise, daß eine Firma, deren Pflichtlager bei der Kontrolle komplett ist, ihren Pflichtvorräten in der Zwischenzeit Ware entnommen hat, bevor die Ersatzpartie eingetroffen war, so daß das Pflichtlager vorübergehend ein Manko aufwies. Es hat allerdings etwas Stoßendes, wenn dann Sanktionen gegen eine Firma ergriffen werden, deren Vertragsverletzungen nur auf Grund ihrer ordnungsgemäß geführten Lagerbuchhaltung ermittelt werden konnten<sup>249</sup>. Immerhin ist zu sagen, daß eine Firma, die ihre Lagerbuchhaltung gewissenhaft nachführt, das Pflichtlager praktisch gar nicht angreifen kann, ohne sich darüber klar zu sein und folglich einen allfälligen Verstoß gegen die Lagerhaltungspflicht mit Wissen und Willen begeht.

Neben dem Delegierten bzw. seiner Kontrollstelle und der Firma selbst hat auch der Garantiefonds, aus welchem die angeschlossenen Firmen Vergütungen an die Kosten der Lagerhaltung beziehen, ein Interesse an einer geordneten Buchführung<sup>250</sup>.

In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, daß keine vertragliche Vorschrift so häufig und z. T. dauernd verletzt wird, wie die Buchführungspflicht. Bei einigen Firmen mag die Ueberlegung mitspielen, daß ihnen eine genau geführte Lagerbuchhaltung in der oben geschilderten Weise zum Verhängnis werden könnte; in den meisten Fällen aber wird die Führung einer besonderen Lagerbuchhaltung als eine überflüssige, mit zusätzlichen Kosten verbundene Mehrarbeit betrachtet.

Soweit die Pflichtlagerverträge die Buchführungspflicht erwähnen, sprechen sich die meisten nicht näher über die Ausgestaltung der Lagerbuchhaltung aus. Es gibt indessen — wie früher z. B. die Formulare für Baumwolle und Leinen und heute der Normalvertrag Typus II—VII — auch solche, die eine gewichts- und wertmäßige Buchführung vorschreiben, während ein einziger, nämlich das ältere Formular für Wolle, ausdrücklich nur eine mengenmäßige Buchführung verlangte. Der Wert der Pflichtlagerware spielt insofern eine Rolle, als er als Grundlage für die Belehnung der Vorräte durch eine Bank dient. Da der Bund, wie noch näher auszuführen sein wird, die Garantie für solche Kredite übernimmt und dafür einen Aussonderungsanspruch an der Ware besitzt, kann es ihm nicht gleichgültig sein, wenn zufolge eines Preisrückganges der Wert eines Pflichtlagers unter die Kreditlimite sinkt. Im übrigen kann der Lagerpflichtige seine Lagerbuchhaltung nach Belieben einrichten, sofern sie nur ihren Zweck erfüllt. Es gibt beispielsweise Firmen, welche nicht nur das Pflichtlager, sondern ihre gesamten Vorräte an der betreffenden Ware in die Buchhaltung einbeziehen, während andere das Pflichtlager auscheiden und nur über den Ueberschuß (sog. freie Vorräte) Buch führen. Beide Methoden werden in der Praxis geduldet, obschon sie genau genommen zum Wortlaut der Verträge im Widerspruch stehen.

Eng verknüpft mit der Buchführungspflicht ist die *Rapportpflicht* des Pflichtlagerhalters. Während jene in erster Linie der Firma selbst über den

<sup>249</sup>) Dieser Umstand wird denn auch in der Praxis vom Delegierten als mildernd berücksichtigt.

<sup>250</sup>) Vgl. darüber u. bei Anm. 285 ff.; zur Buchführungspflicht im allgemeinen und im besonderen zu ihrer soeben erwähnten Bedeutung siehe auch Zirkularschreiben TSZ A/1 vom 20. 5. 1949.

Stand ihrer Vorräte Aufschluß gibt, sollen die periodischen Rapporte den für die Versorgung von Volk und Armee verantwortlichen Behörden ein möglichst genaues Bild von den im Lande liegenden Warenbeständen vermitteln.

Merkwürdig genug kannten nur die wenigsten Pflichtlagerverträge der Vorkriegs- und Kriegszeit eine Rapportpflicht, nämlich diejenigen auf dem Gebiete der Ernährung, die durchwegs forderten, daß die Firma monatlich auf vorgeschriebenem Formular über Bestand und Lagerort der Vorräte Meldung erstattete. Von den Verträgen über industrielle Roh- und Hilfsstoffe bestimmte einzig derjenige über die Vorratshaltung an Baumwollabfällen: «Die Firma hat dem EVD (Kriegs-Industrie- und -Arbeitsamt, Sektion für Textilien) monatlich eine genaue Aufstellung der gemäß Art. 1 angelegten Pflichtlager nach Kategorie, Quantität, Qualität und Lagerort geordnet einzureichen»<sup>251</sup>. Dagegen verpflichten alle heutigen Verträge (mit Ausnahme derjenigen über flüssige Treib- und Brennstoffe und über Kartoffeln) den Lagerhalter zu periodischen Meldungen. Bezüglich der Bestände an flüssigen Treib- und Brennstoffen, Maschinenschmierölen und neuerdings auch an Antibiotika ist die Rapportpflicht schon im grundlegenden BRB statuiert<sup>252</sup>. Zum Teil bestehen für die Meldungen besondere, von den Kontrollstellen im Einvernehmen mit dem Delegierten geschaffene Formulare, deren Gebrauch obligatorisch ist (bei Lebens- und Futtermitteln, Sämereien, Dünger), z. T. können sie in beliebiger Form erstattet werden (bei den industriellen Roh- und Hilfsstoffen). Verschieden ist auch der Umfang der Rapportpflicht; während bei den industriellen Roh- und Hilfsstoffen nur über Bestand und Lagerort der Vorräte Bericht zu erstatten ist, verlangen die Verträge für Lebensmittel und Sämereien außerdem Aufschluß über Ein- und Ausgang der Ware, diejenigen für Futtermittel und Dünger (sowohl Rohphosphate als auch Kalidünger) überdies über die Zusammensetzung des Pflichtlagers. Noch weiter als die Verträge gehen einige der für die Erfüllung der Rapportpflicht vorgeschriebenen Formulare, indem auf ihnen nicht nur die Pflichtvorräte anzugeben sind, sondern überdies die freien Vorräte, die auf Zollfreilager liegenden, die rollenden und schwimmenden Waren sowie die pendenten In- und Auslandkontrakte<sup>253</sup>. Die Rapporte haben entweder monatlich (bei den flüssigen Treib- und Brennstoffen, Maschinenschmierölen sowie Antibiotika) oder vierteljährlich (bei allen übrigen Waren) zu erfolgen. Einzureichen sind sie der Kontrollstelle, welche sie zuhanden des Delegierten zusammenfaßt.

Die neuesten Verträge über die Vorratshaltung an Lebensmitteln (ausgenommen Mahlhafer, Mahlgerste, Eßmais) weisen insofern eine Besonderheit auf, als sie sich nicht damit begnügen, die Rapportpflicht zu statuieren, sondern noch die Abrede beifügen: «Die Firma verpflichtet sich, diese Meldungen sowie alle Angaben, welche zur Festsetzung der Pflichtlagermengen (vgl. o. Anm. 168) erforderlich sind, wahrheitsgetreu zu erstatten.» Eine solche Bestimmung dürfte überflüssig sein; die zu Beginn der Vorratshaltung in einzelnen Fällen gemachten Erfahrungen ließen es aber zweckmäßig erscheinen, sie in den Vertrag aufzunehmen.

Mit den periodischen Rapporten ist die Meldepflicht noch nicht erschöpft. Es wurde bereits erwähnt, daß der Lagerpflichtige früher mitunter gehalten war, einer bestimmten Stelle von der Aeufrung des Pflichtlagers Kenntnis zu geben, und daß er ferner sowohl nach den alten wie nach den neuen Verträgen in der Regel verpflichtet war bzw. ist, Aenderungen des Lagerortes, bei einigen Waren auch der Zusammensetzung des Pflichtlagers, unverzüglich zu melden. Das letztere gilt auch für allfällige Sachschäden an Pflichtvorräten und

<sup>251</sup>) Der Grund lag darin, daß während der Kriegszeit ohnehin periodisch oder von Fall zu Fall von den zuständigen Kriegswirtschaftsämtern Bestandsaufnahmen angeordnet wurden, oder daß die Firmen auf Grund vollmachtenrechtlicher Bestimmungen gehalten waren, über die Vorratsbewegungen zu rapportieren.

<sup>252</sup>) Sie stützt sich auf Art. 2 des Sicherstellungsgesetzes.

<sup>253</sup>) So bei allen Lebensmitteln, ausgenommen Mahlhafer, Mahlgerste und Eßmais sowie bei Dünger. — Der BRB vom 29. 10. 1952 über die Vorratshaltung an Antibiotika (AS. 1952, 880) verpflichtet die Firma ebenfalls zur Meldung ihrer gesamten Vorräte, sowohl der Pflichtlager als auch der freien Bestände.

zwar für alle, nicht nur diejenigen, für die der Bund die Haftung übernommen hat (vgl. u. bei Anm. 330). Eine diesbezügliche Bestimmung enthalten die Verträge allerdings nicht, doch ergibt sich die Meldepflicht hier aus dem Grundsatz von Treu und Glauben. Da der Bund als Solidarbürge für die Rückzahlung der Pflichtlagerkredite haftet und dafür ein Aussonderungsrecht an der Ware besitzt, ist er im höchsten Maße an ihrem Vorhandensein und ihrem guten Zustand interessiert.

#### *g) Die Pflicht zur Beteiligung an der Auswechslung bundeseigener Pflichtlager*

Daß der Bund gleich zu Beginn der neuen Vorratshaltung auf eigene Rechnung Vorräte für den Bedarf der Armee sowie seiner Regieanstalten und Werkstätten angelegt hat oder durch Private anlegen ließ, wurde bereits o. S. 32/33 erwähnt und dabei auch darauf hingewiesen, daß die Haltung bundeseigener Lager für den *Friedensbedarf* des Heeres im allgemeinen keine Schwierigkeiten bietet, während die Unterbringung und namentlich die Rotation von den *Kriegsbeständen* der Truppe angemessenen Reserven erhebliche Mühe bereitet, vor allem soweit es sich um Nahrungsmittel handelt. Die Anlegung solcher Vorräte und darüber hinaus von bundeseigenen «Pflichtlagern»<sup>254</sup> für die Zivilbevölkerung war deshalb, gleich wie in den Jahren 1938/39 zunächst nicht vorgesehen. Der Delegierte und das KEA erklärten in den Verhandlungen mit den Organisationen der Privatwirtschaft, daß sich der Bund aus dem Warengeschäft, das ihm durch die Schaffung verschiedener kriegswirtschaftlicher Monopole übertragen war, vollständig zurückziehen wolle. Die Pflichtlager, die nach übereinstimmender Ansicht der Privatwirtschaft und des EVD zunächst einem Sechs-Monate-Bedarf entsprechen sollten, seien deshalb ausschließlich durch die Importeure zu errichten<sup>255</sup>. Auf die Dauer drangen die Vertreter des Bundes mit dieser Auffassung aber nicht durch. Es wurde ihnen seitens der Privatwirtschaft entgegengehalten, daß sich die Verhältnisse seit dem Jahre 1939 wesentlich geändert hätten; die Pflichtlagerhaltung schließe infolge des hohen Preisniveaus beträchtliche Risiken in sich. Ueberdies habe sich die Privatwirtschaft nun jahrelang kriegswirtschaftlichen Auflagen und Vorschriften aller Art unterziehen müssen; es sei deshalb nur recht und billig, wenn die Eidgenossenschaft die Lasten einer neuen Vorratshaltung mit zu tragen helfe<sup>256</sup>. Die Zuckerimporteure, mit denen die Verhandlungen zuerst geführt wurden, die aber weitgehend identisch sind mit den Fett/Oel-, Reis- und Kaffee-Importeuren, erklärten, höchstens ein Pflichtlager für drei Monate anzulegen und selbst dies nur dann, wenn der Bund ein gleich großes Lager selbst übernehme. Da sich zeigte, daß die Vertreter der Privatwirtschaft von ihrer Forderung auf Mitwirkung des Bundes an der Vorratshaltung nicht abgehen wollten und somit nur die behördliche Verfügung der Pflichtlager übrig geblieben wäre, bei welcher alle Risiken gemäß Art. 3/III BG vom 1. 4. 1938 (vgl. o. S. 34) zulasten des Staates gehen, erklärte sich das EVD bereit, von den wichtigsten Lebensmitteln (Zucker, Reis Fett/Oel, Rohkaffee) je einen ½- bis 1-Monatsvorrat durch den Bund anzulegen und die Pflichtlagerhaltung der Privatwirtschaft auf durchschnittlich vier Monate zu beschränken. Auf dieser Grundlage konnte schließlich eine Einigung erzielt werden. Das erwähnte Verhältnis zwischen bundeseigenen und privaten Pflichtlagern wurde im wesentlichen auch bei den späteren Erhöhungen der Vorratshaltung beibehalten.

<sup>254</sup>) Hinsichtlich der Rechtsnatur der diesen Vorräten zugrundeliegenden Vereinbarungen vgl. o. nach Anm. 156.

<sup>255</sup>) Diese Haltung entsprach Art. 7/I der VO I vom 30. 12. 1938 (AS. 55, 122), welcher bestimmt, daß eigene Vorräte des Bundes, außer für das Heer, grundsätzlich nur anzulegen sind, wenn auf anderem Wege die Vorratshaltung zu angemessenen Bedingungen nicht möglich ist.

<sup>256</sup>) Vgl. Protokoll der zweiten Sitzung der Expertenkommission für die zukünftige Gestaltung der Zuckerwirtschaft vom 4. 3. 1948.

Bundesinterne Besprechungen ergaben, daß die Anlage und Verwaltung der Vorräte der Eidgenossenschaft am zweckmäßigsten dem OKK zu übertragen sei, das einen Teil der Waren in den Armeemagazinen und in seinen Kühlbaracken unterbringen kann. Obwohl es sich nicht um eigentliche Armeevorräte handelt, da der Delegierte und im Falle einer Bewirtschaftung das KEA über sie verfügt, hat das OKK die Möglichkeit, bei der Bestimmung der Lagerorte weitgehend militärische Gesichtspunkte zu berücksichtigen und einen größeren Teil der Ware in der Kernzone (vgl. o. Anm. 191) unterzubringen. Da das OKK neben den erwähnten Reserven eigene, für den ausschließlichen Bedarf der Armee bestimmte Vorräte besitzt, die von Zeit zu Zeit erneuert werden müssen, fehlt ihm die Möglichkeit, auch noch die auswechslungsbedürftigen bundeseigenen Pflichtlager in militärischen Schulen und Kursen zu verbrauchen, um sie durch neue Ware ersetzen zu können. Infolgedessen ist es notwendig, sie dem Zivilkonsum zuzuführen. Das OKK versucht deshalb, mit seinen inländischen Lieferanten Vereinbarungen zu treffen, wonach diese die Auswechslung der von ihnen gelieferten Waren besorgen.

Der Abschluß solcher Vereinbarungen ging anfänglich ohne große Mühe vor sich; er wurde aber schwerer und schließlich fast unmöglich, als die Pflichtlager weiter erhöht wurden und die betreffenden Firmen, die als Importeure selbst Pflichtlager zu halten hatten, die Last ihrer eigenen Vorräte und die Schwierigkeiten der Auswechslung immer drückender empfanden. Es kam auch vor, daß Lieferanten, welche gegenüber dem OKK die Verpflichtung eingegangen waren, sich infolge Umsatzrückganges außerstande sahen, ihr nachzukommen. Nach der letztmaligen Erhöhung der Pflichtlager im Sommer 1950 lag es deshalb nahe, für die Auswechslung der bundeseigenen Vorräte eine neue Ordnung zu schaffen und die Importeure allgemein zu *verpflichten*, sich an der Auswechslung zu beteiligen. Das hätte ohne besondere Rechtsgrundlage durch eine entsprechende Ergänzung der Pflichtlagerverträge geschehen können, obschon die Pflicht zur Auswechslung bundeseigener Vorräte in keinem Zusammenhang mit der vertraglich vereinbarten Lagerpflicht der Importeure steht. Voraussetzung wäre aber gewesen, daß der Importeur als Vertragspartner des EVD einer solchen Vertragsergänzung zustimmt, was unter Umständen langwierige Verhandlungen erfordert hätte.

Eine zweite Möglichkeit hätte darin bestanden, den Importeuren die gewünschte Verpflichtung gestützt auf den BB vom 14. 10. 1933/22. 6. 1939 über wirtschaftliche Maßnahmen gegenüber dem Ausland (AS. 49, 811; 55, 1282) durch einseitigen hoheitlichen Akt, losgelöst von einer vertraglichen Zustimmung, in der Form einer an die Erteilung der behördlichen Bewilligung geknüpften «Bedingung» aufzuerlegen. Daß auf dieser Rechtsgrundlage die Einfuhrbewilligungen als Mittel zur Förderung der freiwilligen Pflichtlagerhaltung benützt werden, wurde bereits o. S. 35 f. dargelegt. Der Wortlaut des BB beschränkt ihre Verwendung aber nicht auf die Förderung der erwähnten Lagerhaltungsart, sondern erlaubt ihren Einsatz zur Vermehrung der Vorratshaltung überhaupt. Allerdings muß sich dieser Einsatz im Rahmen des BB und der Rechtsordnung halten und mit sachlicher Begründung als Erfordernis des Gemeinwohls bezeichnet werden können<sup>256a</sup>. Nachdem die Pflicht zur Auswechslung der bundeseigenen Vorräte dem sorgfältigen Unterhalt dieser Pflichtlager dient, fällt sie unter die Umschreibung des BB vom 14. 10. 1933/22. 6. 1939; auch das Erfordernis des Gemeinwohls ist gegeben, werden diese Vorräte doch für Volk und Armee angelegt.

Man könnte sich höchstens noch fragen, ob mit der Erteilung von Einfuhrbewilligungen auch eine Auflage verbunden werden darf, die zwar der Vermehrung der Vorratshaltung dient, aber nicht mit der Lagerhaltung des Importeurs, sondern eines Dritten, nämlich des Bundes, zusammenhängt. Nach der bisherigen Anwendung des BB scheint dies zulässig<sup>256b</sup>. Es handelt sich

<sup>256a</sup>) E. R u c k, Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bd. I, 103.

<sup>256b</sup>) So unterstellte, um eines aus vielen Beispielen zu erwähnen, der auf den BB gestützte BRB vom 26. 2. 1932 über die Beschränkung der Einfuhr von Butter

hier um «die Erfüllung einer andern in der Zweckbestimmung des BB vom 14. 10. 1933/22. 6. 1939 liegenden Bedingung»<sup>256c</sup>. Solche Bedingungen können nachträglich an erteilte Einfuhrbewilligungen geknüpft<sup>256d</sup>, oder es können neu zu erteilende Bewilligungen damit belastet werden.

Obwohl somit eine einwandfreie Grundlage für einen einseitigen hoheitlichen Akt gegeben gewesen wäre, zog es der Bundesrat vor, in einer milderer Form vorzugehen. Erstmals beim Erlaß des BRB über die Vorratshaltung an Kaffee vom 16. 8. 1950 (AS. 1950, 776) und sodann bei der Revision der BRBe über die Vorratshaltung an Speiseölen, Speisefetten sowie Rohstoffen und Halbfabrikaten zu deren Herstellung, an Zucker und an Reis zu Speisezwecken vom 7. 11. 1950 (AS. 1950, 1241, 1242, 1246) machte er die Erteilung von Einfuhrbewilligungen für die genannten Waren davon abhängig, daß sich der Importeur *vertraglich verpflichtete*, nicht nur einen bestimmten Vorrat zu halten, sondern sich überdies an der Auswechslung der bundeseigenen Vorräte zu beteiligen. Diese Pflicht der Importeure wurde damit zu einer vom Gesetz vorgeschriebenen Vertragsbestimmung (essentielle negotii). Die Pflichtlagerverträge mußten entsprechend geändert werden, ohne daß die Wirtschaft die Möglichkeit hatte, darüber zu beschließen. Es besteht somit heute die Möglichkeit, sämtliche Importeure der betreffenden Warengattungen auf Grund des Pflichtlagervertrages zur Uebernahme auswechslungsbedürftiger Waren aus bundeseigenen Vorräten anzuhalten. Das Mitspracherecht der Pflichtlagerhalter bleibt aber wenigstens soweit gewahrt, als ihnen der Delegierte mehrfach die Zusicherung abgab, sie vor Anwendung der entsprechenden Vertragsbestimmungen anzuhören und mit ihnen die Einzelheiten der Uebernahme (Art, Menge, Preis der zu übernehmenden Ware usw.) zu beraten. Bis Ende 1952 kam es zu keinen *Zwangszuteilungen*; die Auswechslung ließ sich auf andere Weise bewerkstelligen oder sie wurde hinausgeschoben. Der auswechslungsbedürftige Bundeszucker konnte bei der stark vermehrten Nachfrage im Sommer 1950 über die Zuckerfabrik und Raffinerie A.G. Aarberg reibungslos abgesetzt werden. Auf Grund schlüssiger Expertisen von Fachleuten beschlossen die in der Treuhandstelle der schweizerischen Lebensmittelimporteure zusammengeschlossenen Zuckerimporteure später, die Zuckerlager des Bundes im Interesse der Kostenersparnis nur in mehrjährigem Turnus auszuwechseln, den Zucker also so lange liegen zu lassen, als es sein Qualitätszustand gestattet<sup>257</sup>. Daß die Privatwirtschaft sogar über die Rotation der Bundeslager «beschließt», ist ein Beweis für das ihr vom Delegierten eingeräumte weitgehende Mitspracherecht. Andererseits stellt der Beschluß aber auch dem Interesse und der Anteilnahme der Wirtschaft, die sich in gewissem Sinne für die bundeseigenen Pflichtlager mitverantwortlich betrachtet, ein gutes Zeugnis aus. Bei Reis mußte das Auswechslungsproblem im Sommer 1952 über den Export gelöst werden, weil sich der Konsum seit der Errichtung der Pflichtlager von den vom Bunde angelegten, früher durchaus marktgängigen Sorten mehr und mehr zu den hochwertigen und teureren Qualitäten hin verlagert hatte<sup>258</sup>.

---

und die Butterversorgung (AS. 48, 117) den Import von Butter der Bewilligungspflicht und verband damit die Pflicht zur Uebernahme einheimischer Butter in gewissem Umfang. Dies geschah nicht etwa im Interesse des Butterimportes, sondern als Schutzmaßnahme zugunsten der einheimischen Butterproduzenten. Die Einfuhrbewilligungen wurden somit gegenüber einem Dritten eingesetzt und mit einer Auflage über die Abnahme einheimischer Butter belastet, um den in seiner Existenz gefährdeten schweizerischen Butterproduzenten zu schützen.

<sup>256c</sup>) VO vom 12. 5. 1950 über die Waren-Ein- und -Ausfuhr, Art. 4/I, lit. b (AS. 1950, 403), in Verbindung mit Art. 2/1 des BB.

<sup>256d</sup>) Art. 4, lit. d der VO vom 12. 5. 1950 und Ruck, Verwaltungsrecht, 103.

<sup>257</sup>) Vgl. Protokolle der Fachkommissionssitzung und der Gruppenversammlung der Zuckerimporteure vom 28. 11. 1951.

<sup>258</sup>) Vgl. Protokolle der Fachkommissionssitzungen und der Gruppenversammlung der Reisimporteure vom 13. 12. 1951 und 22. 1. 1952.

*h) Die Pflicht zur Beteiligung an Maßnahmen zur gewinn- und verlustlosen Liquidation der Pflichtlager (Garantiefonds)*

Die größte Belastung für den Eigentümer von Pflichtvorräten bildet die Tragung des Liquidationsrisikos<sup>259</sup>. Das gilt namentlich bei gewissen Gütern des Massenkonsums wie beispielsweise den Lebensmitteln, welche in der Regel mit sehr knappen Margen gehandelt werden (vgl. o. b. Anm. 137). Während im Falle einer behördlich verfügbaren Lagerhaltung gemäß Art. 3/III des BG vom 1. 4. 1938 und Art. 10/II der dazugehörigen VO I der Bund zur Schadloshaltung des Lagerpflichtigen und damit zur Deckung allfälliger Liquidationsverluste verpflichtet ist, enthalten weder die genannten Rechtsquellen noch die besonderen BRBe über die Vorratshaltung eine entsprechende Zusicherung für die auf vertraglicher Grundlage geschaffenen Pflichtlager. Auch in den Verträgen übernimmt der Bund keine solche Haftung<sup>260</sup>. Einzelne Verträge vermerken sogar ausdrücklich, daß jeder Rückgriff auf den Bund ausgeschlossen sei (vgl. o. Anm. 238). Dagegen sucht der Bund solche Verluste für die Lagerpflichtigen auf mittelbarem Wege, ohne Zusage einer Entschädigung in Geld, auszuschalten, sei es durch behördliche Preisregulierung, sei es durch handelspolitische Maßnahmen<sup>261</sup>.

«Der Plan einer großzügigen Paralysierung des Liquidationsrisikos lag dem (vollmachtenrechtlichen) BRB vom 23. 1. 1940 über die Schaffung eines Fonds zur Deckung von Verlusten auf Pflichtlagern (AS. 56, 101) zugrunde»<sup>262</sup>. Schon im Frühjahr 1939 wurde für die auf Pflichtlager liegenden Waren ein Preischutz angeregt. Später arbeitete ein Ausschuß der Preiskontrollkommission<sup>263</sup> auf Grund eines Vorschlages von Nationalrat Duttweiler einen Plan für die Anlegung eines Ausgleichsfonds aus. Anschließend befaßte sich auch der Delegierte für Kriegswirtschaft (vgl. o. Anm. 130) mit dem Fragenkomplex und gelangte dazu, die monatliche Festsetzung eines sog. Grundpreises vorzuschlagen. «Ueberpreise und Unterpreise gegenüber diesem Grundpreis sollten periodisch über einen Fonds ausgeglichen werden»<sup>264</sup>. In den Wirtschaftskreisen im Zuständigkeitsbereich des KIAA wurde der Anregung des Herrn Duttweiler und dem noch weitergehenden Projekt des Delegierten für Kriegswirtschaft Opposition gemacht. Die betreffenden Firmen machten geltend, es sei den Importeuren zu gestatten, ihre Kalkulation nach dem Wiederbeschaffungspreis zu machen. Im übrigen wäre es jedem Importeur zu überlassen, individuelle Reserven anzulegen, wenn möglich mit einer gewissen Steuerprivilegierung. Bei dem dem KEA unterstehenden Importhandel waren die Meinungen zunächst geteilt. Im Dezember 1939 sprachen sich dann aber die der Cibaria, Schweizerische Zentralstelle der Lebensmittelimporteure<sup>265</sup>, angeschlossenen Handels- und Industrie-Unternehmen fast einstimmig für die Schaffung eines Ausgleichsfonds aus und ersuchten die Behörden um rasches Handeln. So kam es am 23. 1. 1940 zu dem oben erwähnten Beschluß. Sein Art. 1 verhiess die Schaffung eines Fonds, «um Verluste auf Pflichtlagern bei Preisrückschlägen erträglicher zu gestalten und dadurch den Warenimport und die Vorratshaltung zu fördern»<sup>266</sup>. Daneben bezweckte der Bundesrat mit der neuen Institution die Heranziehung niedriger Einstandspreise der Pflichtvorräte in die Kalkulation der Verkaufspreise, um die mit Kriegsereignissen

<sup>259</sup>) Zu diesen und den folgenden Ausführungen vgl. J. Lautner, aaO., 268 ff.

<sup>260</sup>) Vgl. J. Lautner, aaO., 269 Anm. 110 im Gegensatz zu C. Jaeger, der in seinem Aufsatz «Die Uebernahme der Futtermittel-Pflichtlager im Spiegel des Rechts», Schweiz. Handels-Börse vom 20. 12. 1940, zu Unrecht behauptet, daß die Haftung des Bundes in den Verträgen wegbedungen worden sei.

<sup>261</sup>) Näheres über derartige Zusicherungen in den Verträgen s. u. nach Anm. 238.

<sup>262</sup>) J. Lautner, aaO., 271.

<sup>263</sup>) Vgl. J. Lautner, Preiskontrolle, 256 ff.

<sup>264</sup>) Protokoll der Verwaltungsratssitzung der CIBARIA vom 14. 12. 1939.

<sup>265</sup>) Kriegswirtschaftliches Syndikat im Sinne des BRB vom 28. 2. 1941; vgl. J. Lautner, aaO., 843; H. Schmuki, aaO., 53; 71 ff.; 89; 93; 97.

<sup>266</sup>) Vgl. hierzu auch 2. Volim. Ber. des BR., BBl. 1940, 674.

in der Regel einhergehende Preishausse zu verlangsamen, und die erhöhte Sicherstellung der vom Bunde garantierten Pflichtlagerkredite<sup>267</sup>. Der Fonds sollte durch eine von den Pflichtlagerhaltern zu entrichtende, in der Regel einmalige Abgabe<sup>268</sup> und durch Zuwendungen des Bundes aus dem Ertrag zusätzlicher fiskalischer Belastungen von eingeführten Lebens- und Futtermitteln (Preis- und Zollzuschlägen) sowie aus Einnahmen anderer Art auf dem Gebiete der Lebens- und Futtermittelwirtschaft geäußert werden (Art. 2/I des BRB). Die Bemessung der Bundesbeiträge behielt der Bundesrat sich selbst vor<sup>269</sup>, während die Höhe der von den Lagerpflichtigen zu leistenden Abgabe «in Würdigung der Gestehungskosten und des mutmaßlichen Erlöses der Ware» vom EVD festzusetzen war. Das Departement war auch ermächtigt, die für die Durchführung des BRB notwendigen Kontrollvorschriften zu erlassen und insbesondere den Inhabern von Pflichtlagern eine besondere Buchführungs-, Auskunfts- und Meldepflicht vorzuschreiben (Art. 4/I des BRB). Ferner hatte das EVD im Einvernehmen mit dem EFZD die Verwaltung des Fonds zu ordnen (Art. 2/III) und nach Anhören einer konsultativen Kommission<sup>270</sup> die Voraussetzungen festzusetzen, unter denen Vergütungen an die Inhaber von Pflichtlagern ausgerichtet werden konnten und die Ansätze für die Berechnung dieser Vergütungen zu bestimmen.

Der zu errichtende Fonds sollte sich nach dem Wortlaut des BRB auf Lebens- und Futtermittel erstrecken, «für die vom Bundesrat oder von den von ihm ermächtigten Stellen Landesvorräte vorgeschrieben worden sind oder fernerhin vorgeschrieben werden» (Art. 1/II). Uebrigens sahen die Art. 5 und 6 vor, daß, wenn sich das Bedürfnis nach der Schaffung eines analogen Fonds «für die über die Pflichtlager hinausgehenden Lebens- und Futtermittelvorräte oder auf einem andern Gebiete der Kriegswirtschaft» zeigen sollte, der Bundesrat von Fall zu Fall eine Bewilligung erteilen könne.

Die dem BRB zugrunde liegende Idee fand indessen bei der Privatwirtschaft nicht den erwarteten Anklang. So waren die Vertreter des Getreide- und Futtermittelhandels sowie der Müllerei von Anfang an der Meinung, die Pflichtlager an Brot- und Futtergetreide brauchten in den Ausgleichsfonds nicht einbezogen zu werden. Insbesondere mit Bezug auf das Futtergetreide machten sie geltend, die Vorräte seien zu sehr vorteilhaften Preisen erworben worden und die ausgewechselte Ware werde laufend zum Tagespreis verkauft, die neue Ersatzware jedoch im Inventar stets zum vorkriegszeitlichen niedrigen Einstandspreis verbucht; bei Kriegsende würden daher die Pflichtlagerhalter auch bei rückläufigen Preisen auf diesen Vorräten keine Verluste erleiden, da nicht anzunehmen sei, daß die Preise dereinst unter die ursprünglichen niedrigen Gestehungskosten sinken würden; damit falle ein Hauptzweck des Ausgleichsfonds dahin. Auch habe der Futtermittelhandel die Verkaufspreise seit Kriegsausbruch gemäß behördlicher Bewilligung nach den Wiederbeschaffungspreisen kalkuliert<sup>271</sup> und hierin liege ein wesentlicher Unterschied gegenüber andern Pflichtlagerwaren, welche nach den Preiskontrollvorschriften auf Grund der Gestehungskosten bzw. zu Mittelpreisen in den Konsum überzuführen seien<sup>272</sup>. In Würdigung dieser Argumente setzte das EVD in seiner Vfg. Nr. 1 vom 30. 3. 1940 betr. die Schaffung von Fonds zur Deckung von Verlusten auf Pflichtlagern (AS. 56, 330) nur die auf den Pflichtvorräten an Reis, Zucker,

<sup>267</sup>) Antrag des EVD vom 5. 1. 1940 an den BR. zum BRB über die Schaffung eines Fonds zur Deckung von Verlusten auf Pflichtlagern.

<sup>268</sup>) Für den Fall außerordentlicher Schwankungen der Marktlage war die Möglichkeit einer Wiederholung der Abgabe vorgesehen.

<sup>269</sup>) Er beschloß in der Folge, einen gleich hohen Betrag in den Fonds einzuzahlen wie die Privatwirtschaft.

<sup>270</sup>) Dieser ebenfalls im Einvernehmen mit dem EFZD zu bestellenden Kommission sollten sowohl Mitglieder der Bundesverwaltung als auch Vertreter der Wirtschaft angehören; ihre Aufgabe bestand in der Begutachtung der mit dem BRB zusammenhängenden Maßnahmen, wobei sie für die Beratung bestimmter Fragen Sachverständige beiziehen durfte (Art. 7 BRB).

<sup>271</sup>) J. L a u t n e r, Preiskontrolle, 461 Anm. 648; vgl. auch 144; 410 f. Anm. 599.

<sup>272</sup>) J. L a u t n e r, Preiskontrolle, 408 ff.; 411 ff. Anm. 599; 432 ff.; 904; 906 f.

Kaffee, Speisefett und -Öl, Arachiden und Kopra vom Eigentümer zu entrichtende Abgabe fest und beschränkte damit den Fonds auf diese Waren. Als die EZK die vorgesehenen Beiträge einforderte, zeigte sich aber plötzlich auch in denjenigen Kreisen, welche vorher die Errichtung eines Ausgleichsfonds verlangt hatten, eine lebhaftere Opposition gegen das Projekt. Der Grund lag vor allem in der Knappheit der Pflichtlagerhalter an flüssigen Zahlungsmitteln, zumal im Gegensatz zu der heutigen Regelung die Pflichtlager vor und während des zweiten Weltkrieges nur zu 80 % ihres Wertes bevorrathet wurden. Auch wurde geltend gemacht, daß durch die Weigerung des Getreide- und Futtermittelhandels, sich am Fonds zu beteiligen, dessen versicherungstechnische Grundlage in bedenklicher Weise geschmälert worden, die gleichmäßige Behandlung der verschiedenen Waren nicht gesichert und der Fonds ganz ungenügend dotiert sei, so daß er seinen Zweck ohnehin nicht erfüllen könne. Während ein Teil der Importeure die Ansicht vertrat, es sei zwar ein Ausgleichsfonds zu schaffen, aber auf einer veränderten Grundlage im Sinne einer kleineren Belastung der Pflichtlagerhalter, ausgeglichen durch eine auf den künftigen Importen zu erhebende Gebühr, sprach sich die Mehrzahl für den Verzicht auf den Vollzug des BRB vom 23. 1. 1940 aus<sup>273</sup>. Einzig mit der Aufrechterhaltung eines Pflichtlagerfonds für Zucker erklärten sich die betroffenen Firmen einverstanden. Das EVD entschloß sich deshalb, gestützt auf ein einhelliges Gutachten der oben erwähnten konsultativen Kommission, die VfG. Nr. 1 vom 30. 3. 1940 abzuändern und in einer VfG. Nr. 2 vom 19. 7. 1940 (AS. 56, 1270) den Pflichtlagerfonds auf Zucker zu beschränken<sup>274</sup> und die auf den übrigen Waren bezahlten Beiträge samt Zinsen zurückzuerstatten. Die Teilnahme am Fonds wurde für alle Inhaber von Zuckerpflichtlagern obligatorisch erklärt. Gleichzeitig gab ihnen das EVD die Zusicherung, daß ihnen oder ihren Rechtsnachfolgern im Falle von Verlusten bei der Liquidation der Pflichtlager Vergütungen mindestens im Ausmaß ihrer Prämienzahlung ausgerichtet würden.

Nachdem mit BRB vom 20. 12. 1940 (AS. 56, 2016) die Einfuhr von Zucker und die Uebernahme der Inlandproduktion beim KEA zentralisiert worden war, legte der Bund in steigendem Maße selbst Vorräte an Zucker an<sup>275</sup>, während die Pflichtlager der Privatwirtschaft nach und nach abgebaut wurden. Ende 1943 konnten die letzten Restbestände der ursprünglichen Zuckerpflichtlager ohne Verlust liquidiert werden. Damit wurden der BRB vom 23. 1. 1940 und die darauf gestützte VfG. Nr. 2 EVD gegenstandslos, und es stellte sich die Frage, was mit dem Vermögen des Pflichtlagerfonds für Zucker zu geschehen habe. Eine Rückzahlung der als «klassische Versicherungsprämien» bezeichneten Beiträge an die ehemaligen Pflichtlagerhalter kam nach Ansicht der den Fonds verwaltenden EZK nicht in Betracht. Andererseits hielt es die genannte Amtsstelle gleich wie das KEA und die EPK aber auch nicht für richtig, die vorhandenen Mittel einfach in die allgemeine Bundeskasse fließen zu lassen. Sie beantragte deshalb der mittlerweile vom EVD eingesetzten Aufsichtskommission für Preisausgleichskassen und Fonds<sup>276</sup>, die verfügbare

<sup>273</sup>) Vgl. Protokoll der Verwaltungsratssitzungen der CIBARIA vom 30. 5. und 20. 6. 1940.

<sup>274</sup>) Vgl. 3. Vollm. Ber. des BR., BBl. 1940, 1219 f.; Die Schweiz. Kriegswirtschaft 1939/1948, 38.

<sup>275</sup>) Daß er bereits vor und namentlich unmittelbar nach Kriegsausbruch größere Mengen auf eigene Rechnung eingeführt und auf Lager gelegt hat, wurde oben bei Anm. 100 erwähnt.

<sup>276</sup>) Diese Kommission, bestehend aus je einem Vertreter der Eidg. Finanzverwaltung, der EZK, des KEA, des KIAA und der EPK, zu welchen später noch je ein Vertreter der Finanzkontrolle und der Handelsabteilung dazukamen, war durch die VfG. EVD Nr. 24 vom 13. 4. 1943 betr. die Kosten der Lebenshaltung und den Schutz der regulären Marktversorgung (AS. 59, 310) gebildet worden «zur Beratung und Entscheidung der die Preisausgleichskassen und Fonds betreffenden Fragen», die Erweiterung der Kommission erfolgte durch die gleichnamige VfG. Nr. 44 vom 14. 7. 1944, (AS. 60, 490); vgl. J. L a u t n e r, Die kriegswirtschaftliche Preiskontrolle in der Schweiz, 1024.

Summe weiterhin als besonderen Fonds bestehen zu lassen, der an die Aufwendungen zur Verbilligung des Konsumzuckers beizutragen hätte<sup>277</sup>, und seine Verwaltung der Warensektion des KEA zu übertragen. In ihrer Sitzung vom 21. 9. 1945 folgte die Aufsichtscommission im wesentlichen dem Gedankengange der EZK; statt einer Neukonstituierung des Fonds beantragte sie aber dem Bundesrate, das Vermögen des Pflichtlagerfonds für Zucker der Rechnung der Warensektion des KEA gutzuschreiben, da diese während der Kriegsjahre den Zucker unter ihren Gestehungskosten<sup>278</sup> an den Handel abgegeben (vgl. o. Anm. 277) und dabei bis zum 30. 6. 1945 einen Verlust von rund 13 Millionen erlitten habe<sup>279</sup>. Am 20. 10. 1945 beschloß der Bundesrat in diesem Sinne. Der BRB vom 23. 1. 1940 über die Schaffung von Fonds zur Deckung von Verlusten auf Pflichtlagern wurde aufgehoben und das Vermögen des Fonds für Pflichtlager an Zucker der Rechnung der Waren-Sektion des KEA als Beitrag an die Deckung des Verlustes auf Konsumzucker gutgeschrieben<sup>280</sup>.

Mit dem Beginn der neuen Pflichtlagerhaltung im Jahre 1948 wurde das Problem des Schutzes gegen das Preiszerfallrisiko wieder aktuell. Nachdem das KEA bereits im Herbst 1947 eine Expertenkommission für die zukünftige Gestaltung der Zuckerwirtschaft eingesetzt hatte, in deren Schoß insbesondere auch die sich infolge der unsicheren weltpolitischen Lage aufrägende Wiederanlegung von Pflichtlagern beim Handel und der Industrie erörtert wurde, erhielten am 4. 3. 1948 alle am Zuckerimport interessierten Firmen Gelegenheit, in einer Konferenz zu den Vorschlägen des KEA Stellung zu nehmen. Diese gingen dahin, daß der Zentralimport von Zucker durch ein System individueller Einfuhrbewilligungen zu ersetzen und die Erteilung solcher Bewilligungen vom Abschluß und der Erfüllung eines Pflichtlagervertrages abhängig zu machen sei, wodurch eine gleichmäßige Verteilung der mit der Vorratshaltung verbundenen Lasten auf alle Importeure erreicht würde. Mengemäßig sollte die Privatwirtschaft einen 4-Monatsbedarf an Zucker auf Pflichtlager legen und ständig Vorräte für weitere 2 Monate zur Deckung des laufenden Bedarfes halten. Für den Bund war die Anlegung von Vorräten im Umfange eines Monatsbedarfes vorgesehen. Die Wirtschaft erklärte sich außerstande, die Vorschläge des KEA zu akzeptieren und zwar vor allem mit der Begründung, daß sie nicht in der Lage sei, die mit der Vorratshaltung verbundenen finanziellen Verpflichtungen und Risiken zu übernehmen. Abgesehen von der Schaffung eines Garantiefonds verlangte sie, daß die Pflichtlager auf einen 6-Monatsbedarf beschränkt und zur Hälfte vom Bund angelegt würden<sup>281</sup>. Die Haltung mengenmäßig genau vorgeschriebener «freier Vorräte» lehnte sie ab<sup>282</sup>. In der Folge kam es zu einer Annäherung der beiden Standpunkte. Das KEA verzichtete darauf, das Ausmaß der freien Vorräte vorzuschreiben, wogegen sich die Wirtschaft bereit erklärte, Pflichtlager für 4 Monate anzulegen; für den Bund sollte es zunächst bei einem 1-Monatsvorrat bleiben<sup>283</sup>. Daß den Pflichtlagerhaltern das beträchtliche Preisrisiko (auch Liquidations- oder Baisserisiko genannt) nicht zugemutet werden konnte,

<sup>277</sup>) Zur Tiefhaltung der Lebenskosten wurden in den Kriegs- und Nachkriegsjahren einige der wichtigsten Konsumgüter wie Brot, Milch, Zucker usw. durch direkten Einsatz namhafter Bundesmittel und durch Preisausgleichsmaßnahmen verbilligt; vgl. darüber J. Lautner, Preiskontrolle, 886 ff. und die dort angegebene Literatur; zur Differenzierung der Zuckerpreise ebd. 864 Anm. 1283.

<sup>278</sup>) Die Warensektion besorgte den gemäß BRB vom 20. 12. 1940 beim KEA zentralisierten Zuckerimport.

<sup>279</sup>) Vgl. Schlußbericht der Kriegswirtschaft, 388.

<sup>280</sup>) In der Gesetzessammlung (AS. 61, 893) wurde nur der erste Teil des Beschlusses publiziert.

<sup>281</sup>) Hierzu und zu den folgenden Ausführungen vgl. auch o. nach Anm. 256.

<sup>282</sup>) Vgl. hierzu «Zentraler Einkauf — Pflichtlager — Baisserisiko», Der Bund Nr. 151 vom 2. 4. 1948.

<sup>283</sup>) Vgl. «Betrachtungen zur Pflichtlagerhaltung von Zucker», Der Bund Nr. 265 vom 10. 6. 1948; «Ungelöste Gegensätze in der Frage der Zuckerpflichtlager», Der Bund Nr. 426 vom 12. 9. 1948.

stand auch für die Behörden von Anfang an fest. Uneinigkeit herrschte nur hinsichtlich der rechtlichen Gestaltung des zu schaffenden Garantiefonds.

Die einfachste Lösung hätte darin bestanden, durch den Bund einen Zollzuschlag oder eine besondere Gebühr auf Importzucker zu erheben und diese einem zentralen Fonds zufließen zu lassen. Dieser Weg erwies sich aber bei näherer Prüfung als nicht gangbar. Einmal fehlte es an einer Rechtsgrundlage, weil das BG vom 1. 4. 1938 dem Bund keine Befugnis einräumt, zur Deckung der Risiken auf Pflichtlagern Abgaben zu erheben. Ueber den BB vom 14. 10. 1933/22. 6. 1939 ließ sich das Ziel auch nicht erreichen. Wohl gestattet er, daß an die Einfuhrbewilligungen Bedingungen und Auflagen geknüpft werden, aber nur solche, die mit dem Import und Export in Zusammenhang stehen. So darf beispielsweise die Erteilung von Einfuhrbewilligungen von der Anlegung bestimmter Vorräte abhängig gemacht werden, weil zwischen Einfuhr und Vorratshaltung eine direkte Beziehung besteht. Dagegen ginge es über den Rahmen des BB hinaus, die Entrichtung einer Abgabe zur Deckung allfälliger Preisrückschläge auf Pflichtlagern zur Voraussetzung für die Erteilung einer Einfuhrbewilligung zu erheben. Ferner darf nicht übersehen werden, daß sich die Schweiz in zahlreichen Handelsverträgen verpflichtet hat, Importartikel nicht mehr zu belasten als Inlandware. Die Einführung einer staatlichen Garantiefonds-Abgabe auf den Importen müßte deshalb zu handelspolitischen Schwierigkeiten führen. Endlich ist zu beachten, daß die Schaffung eines staatlichen Garantiefonds zur Tragung des Preisrisikos auf den Pflichtlagern nicht ohne Einfluß auf die rechtliche Natur dieser Vorräte wäre. Von privater Lagerhaltung kann doch wohl nur dann gesprochen werden, wenn das Marktrisiko bei den beteiligten Kreisen liegt. Vorräte, für die von der öffentlichen Hand eine Preisgarantie übernommen wird, sind genau betrachtet keine rein privaten Lager mehr <sup>284</sup>.

Aus allen diesen Gründen mußte eine Lösung auf dem Boden des Privatrechts gesucht werden. Sie bestand darin, daß sich die lagerpflichtigen Firmen am 8. 10. 1948 zu einer Genossenschaft im Sinne von Art. 828 OR, der Treuhandstelle der schweizerischen Zuckerimporteure, zusammenschlossen und auf dem Wege der Selbsthilfe einen Garantiefonds schufen, den die Mitglieder durch Beiträge auf ihren Importen an Zucker äufnen <sup>285</sup>. Das heißt aber nicht, daß der Zuckergarantiefonds ohne alle staatliche Hilfe zustandegekommen sei. Durch entsprechende Gestaltung der Pflichtlagerverträge hat der Bund seine Errichtung zum mindesten stark gefördert. Auch weitere staatliche Vorkehrungen ermöglichten erst oder begünstigten die Schaffung eines privaten Garantiefonds.

Zunächst verpflichtete sich das EVD in den Verträgen, die Errichtung eines Garantiefonds durch entsprechende Ansetzung der Großhandelsmarge — damals bestanden noch Höchstpreise für Zucker — zu ermöglichen. Ohne ein solches Zugeständnis wären die Importeure außerstande gewesen, auf dem eingeführten Zucker zu Lasten ihrer Marge einen dem Finanzbedarf des Fonds angemessenen Beitrag zu leisten. Die Anerkennung eines zusätzlichen Kostenelementes in der Marge drängte sich daher auf.

Das Zustandekommen des Garantiefonds hing ferner von der Möglichkeit ab, *alle* Importe an Zucker für die Beitragsleistung heranzuziehen. Zu diesem Zwecke nahm das EVD in die Pflichtlagerverträge eine Klausel auf, wonach sich die Firma verpflichtet, der TSZ als Trägerin des Garantiefonds beizutreten und damit alle Rechte und Pflichten eines Mitgliedes, insbesondere die Verpflichtung zur Bezahlung der Garantiefondsbeiträge zu übernehmen. Da der BRB vom 16. 11. 1948 über die Vorratshaltung an Zucker die Erteilung von Einfuhrbewilligungen für Zucker generell vom Abschluß und der Erfüllung

<sup>284</sup>) Vgl. Fr. G. Seib, Staatliche Vorratshaltung, Artikel erschienen in «Der Volkswirt», Frankfurt a/M. 8. 11. 1952.

<sup>285</sup>) Zur Vorgeschichte und Gründung der TSZ vgl. auch «Die Pflichtlagerordnung beim Zucker», Schweizer Handelsbörse Nr. 50 und 51 vom 10. und 17. 12. 1948.

eines Pflichtlagervertrages abhängig machte, hatte die erwähnte Vertragsklausel indirekt zur Folge, daß seither kein Zucker ohne Entrichtung des Garantiefondsbeitrages eingeführt werden konnte. Das Ergebnis war somit praktisch dasselbe, wie wenn der Bundesrat in seinem Beschluß die Bezahlung von Garantiefondsbeiträgen zur Bedingung für die Erteilung von Einfuhrbewilligungen erhoben hätte.

Angesichts des Umstandes, daß dies, wie oben ausgeführt wurde, rechtlich nicht zulässig wäre, erhebt sich die Frage, ob eine Firma, um Einfuhrbewilligungen zu erhalten, unter allen Umständen einen Pflichtlagervertrag abschließen muß, der sie zur Beteiligung an einem Garantiefonds verpflichtet, oder ob sie sich nicht mit Erfolg auf den Standpunkt stellen könnte, der BRB mache die Berechtigung zum direkten Import nur von der Haltung eines Pflichtlagers abhängig, es genüge also, wenn sie einen Pflichtlagervertrag ohne Garantiefonds-Klausel abschließe. Dazu ist zu bemerken, daß der Bund beim Abschluß von Pflichtlagerverträgen den Grundsatz der Rechtsgleichheit wahren muß, namentlich was die den Lagerpflichtigen auferlegten Pflichten und deren wirtschaftliche Auswirkungen anbelangt. Wenn sich eine Firma durch den Verzicht auf die Beteiligung am Garantiefonds besser stellte als die übrigen Importeure derselben Ware, dürfte sich der Bund deshalb mit einem solchen Verzicht nicht einverstanden erklären, sondern müßte auf dem Abschluß eines Vertrages mit Garantiefondsklausel beharren; käme die Firma dagegen in Betracht des von ihr zu tragenden Preisrisikos nicht besser weg als die übrigen Importeure, so könnte eine Sonderregelung zulässig erscheinen. Nun ist aber zu bedenken, daß die Firma dieses Preisrisiko möglicherweise in ihren Preisberechnungen nicht berücksichtigen würde, um sich im gegenwärtigen Augenblick einen wirtschaftlichen Vorteil vor ihren Konkurrenten zu verschaffen, auf die Gefahr hin, später einen Verlust auf ihren Pflichtvorräten zu erleiden. Wenn durch ein solches Vorgehen einzelner Firmen die Anlegung und Haltung von Pflichtlagern durch die andern Importeure der betreffenden Ware wesentlich beeinträchtigt oder gar in Frage gestellt werden sollte, müßte das EVD ebenfalls auf dem Abschluß einheitlicher Verträge mit Garantiefondslösung bestehen, um seinen Auftrag auf Förderung der Schaffung und Vermehrung von Vorräten Dritter erfüllen zu können.

Ferner gab das EVD den Lagerpflichtigen die vertragliche Zusicherung ab, weitere Maßnahmen zu ihrer Schadloshaltung zu treffen, falls es die Pflichtlager generell aufheben sollte, bevor sie mit Hilfe der Mittel des Garantiefonds auf den Weltmarktpreis im Zeitpunkt ihrer Liquidation amortisiert sind. Bei diesen «Maßnahmen» denkt der Bund allerdings nicht an Beiträge aus der Bundeskasse, sondern an Vorkehrungen auf dem Gebiete der Einfuhr, z. B. in dem Sinne, daß auch während einer bestimmten Uebergangszeit nur Firmen, welche Pflichtlager hielten, importieren dürften oder daß die Erteilung von Einfuhrbewilligungen von der gleichzeitigen Uebernahme bestimmter Warenmengen aus Pflichtlagern abhängig gemacht würde (Leistungssystem). Da sich die Entwicklung der handelspolitischen Verhältnisse nicht voraussehen läßt, kann sich der Bund nicht im voraus auf die eine oder andere Maßnahme festlegen, sondern muß seine Zusicherung in eine allgemeine Formel kleiden.

Endlich hat sich der Bund auch selbst an der Aufhebung des Garantiefonds beteiligt, indem er ihm einen Betrag von Fr. 850 000.— aus der Zuckerrechnung des KEA zufließen ließ<sup>286</sup>. Diese Zuwendung rechtfertigt sich deshalb, weil die Warensektion des KEA beim Einsetzen der rückläufigen Bewegung des Weltmarktpreises für Zucker mit Zustimmung der EPK und im Einvernehmen mit der Mehrheit der Importeure ihren Abgabepreis nicht gesenkt, sondern bis zur Aufhebung des Zentralimportes im November 1948 unverändert belassen hatte, um in der Folge den für die Aufhebung der Pflichtlager bestimmten Zucker etwas unter dem Weltmarktpreis abgeben zu können. Das Endergebnis der Zuckerrechnung fiel dann aber bedeutend besser aus als erwartet wurde, so daß nach der Verbilligung des Pflichtlagerzuckers noch ein

<sup>286</sup>) Vgl. den nicht publizierten Beschluß des BR. vom 26. 4. 1949.

nennenswerter Ueberschuß verblieb, der — abgesehen von der erwähnten Zuwendung an den Garantiefonds — in die Bundeskasse floß<sup>287</sup>.

Der Umstand, daß der Staat den Importeuren die Schaffung von Garantiefonds ermöglicht, deren Einnahmen, wie auch die Einlage des Bundes, zur Hauptsache vom Konsumenten, d. h. von der Allgemeinheit erbracht werden (vgl. Anm. 287), verpflichtet ihn gleichzeitig, die Garantiefonds zu überwachen. Er hat sich deshalb im Pflichtlagervertrag entsprechende Rechte ausbedungen. Der Bund hat daneben aber auch ein unmittelbares Interesse an der Finanzpolitik der Garantiefonds, deren Mittel u. a. zur Amortisation der Pflichtlager bestimmt sind<sup>288</sup>. Als Solidarbürge haftet er nämlich für die Rückzahlung der Pflichtlagerkredite (vgl. u. S. 89) und gemäß der oben erwähnten vertraglichen Zusicherung muß er «weitere Maßnahmen zur Schadenshaltung der Lagerpflichtigen» treffen, wenn er die Pflichtlager aufhebt, bevor sie den Weltmarktpreisen angepaßt sind. Aus diesen Gründen bestimmen die Pflichtlagerverträge, daß sowohl die Beiträge in den Garantiefonds als die hieraus an die Lagerpflichtigen zu leistenden Vergütungen im Einvernehmen mit dem EVD festzusetzen und daß die Mittel des Fonds — abgesehen von den erwähnten Vergütungen an die Lagerpflichtigen — zur Amortisation der Pflichtlager, «d. h. im ausschließlichen Interesse der Konsumenten» zu verwenden sind<sup>289</sup>. Mit der Ausübung der sich hieraus ergebenden Funktionen des Bundes hat das EVD die EPK betraut.

Als nach dem Zucker weitere Waren des Massenkonsums in die allgemeine Pflichtlagerhaltung (vgl. o. Anm. 124) einbezogen wurden, folgten die betroffenen Wirtschaftsgruppen dem Beispiel der Zuckerimporteure und errichteten ebenfalls Garantiefonds, wobei sie teils neue Genossenschaften gründeten, teils sich schon bestehenden anschlossen.

Auf dem Gebiete der Getreide- und Futtermittelwirtschaft waren die «Importeure» — richtig: Grossisten, da nur die GGF importberechtigt ist<sup>290</sup> — schon vor der Anlegung von Pflichtlagern in einer Genossenschaft, der Genossenschaft für Getreide- und Futtermittel (GGF), zusammengeschlossen, so daß es nahe lag, die erforderlichen Garantiefonds in ihrem Rahmen zu schaffen.

Indessen war zu berücksichtigen, daß die früher privatrechtlich organisierte GGF im Jahre 1949 als Körperschaft des öffentlichen Rechts konstituiert wurde<sup>291</sup>. Während die privatrechtliche Genossenschaft gemäß Art. 828 OR in der Hauptsache die Förderung oder Sicherung bestimmter wirtschaftlicher Interessen ihrer Mitglieder zum Zwecke hat, ist die öffentlich-rechtliche Genossenschaft dem Staate gegenüber zur Erfüllung eines vom Gesetzgeber (in Verfassung, Gesetz oder Bundesbeschluß) festgelegten Zweckes verpflichtet. Sie darf ihren Aufgabenkreis nicht beliebig erweitern, sondern bleibt an die gesetzliche Zweckumschreibung gebunden<sup>292</sup>. Wohl erwähnt Art. 2/I des BRB vom 26. 11. 1948 über die GGF, daß der Bundesrat und weitere Bundesbehörden der GGF auch Aufgaben im Zusammenhang mit der Durchführung von Maß-

<sup>287</sup>) Aehnliche Einlagen wie in den Garantiefonds für Zucker erfolgten später in die Garantiefonds für Reis und für Speisefette und Speiseöle: jenem wurde mit Zustimmung der EPK der Liquidationsüberschuß der Gesellschaft der schweizerischen Reisimporteure (Kollektivmitglied der CIBARIA; vgl. J. Lautner, aaO., 98 Anm. 280), diesem im Einverständnis mit der Aufsichtskommission für Preisausgleichskassen und Fonds ein Teil des Saldos der Risiko- und Preisausgleichskasse für Speiseöle und Speisefette zugewiesen. In beiden Fällen handelte es sich, gleich wie bei der Zuwendung des Bundes aus dem Ueberschuß der Zuckerrechnung der Warensektion, um Gelder, die letztlich von den Konsumenten aufgebracht worden waren.

<sup>288</sup>) Ueber diesen Begriff vgl. u. S. 140.

<sup>289</sup>) In dieser ausführlichen Form findet sich die Klausel allerdings erst in den neueren Verträgen; die Zuckerverträge des Jahres 1948 begnügten sich mit dem lapidaren Satz: «Die Mittel des Fonds sind ausschließlich im Interesse des Konsumenten zu verwenden.»

<sup>290</sup>) Ueber das von ihr angewendete System des Kaufs und Rückkaufs vgl. o. Anm. 113.

<sup>291</sup>) Vgl. BRBe vom 26. 11. und 23. 12. 1949, AS. 1949, 1139; 1263.

<sup>292</sup>) Vgl. H. Rosin, Das Recht der öffentlichen Genossenschaft, 100.

nahmen zur Sicherstellung der Landesversorgung übertragen können. Gemeint sind indessen nur *behördliche* Maßnahmen im Sinne des BG vom 1.4.1938, dessen Art. 17 bereits den Bundesrat ermächtigt, für den Vollzug des Gesetzes die zuständigen Organisationen der Wirtschaft in Anspruch zu nehmen. Die Aufeunung und Verwaltung eines Garantiefonds zum Schutze der Lagerpflichtigen vor finanziellen Verlusten auf den Pflichtlagern ist aber, wie ausgeführt wurde, keine behördliche Maßnahme, sondern eine Angelegenheit der Privatwirtschaft. Die GGF kann deshalb nicht dafür eingesetzt werden.

Es erwies sich aber als möglich, dem angestrebten Ziel auf einem Umweg näherzukommen: In den Pflichtlagerverträgen wird die GGF als *Kontrollorgan des EVD* von den Lagerpflichtigen ermächtigt, beim Verkauf der Pflichtlagerwaren an sie «einen Betrag zu erheben und zur Abschreibung und entsprechenden Rückzahlung der Belehnung der Vorräte sowie zur Dekung der Lagerkosten den Berechtigten anzuweisen». Da der Bund als Solidarbürge für die Rückzahlung der Pflichtlagerkredite haftet und ferner laut Vertrag Maßnahmen zum Schutze der Lagerpflichtigen ergreifen muß, wenn er die Pflichtlager aufhebt, bevor sie den Weltmarktpreisen angepaßt sind, besitzt er ein Interesse daran, daß mittels den auf den Importen erhobenen Beiträgen die Pflichtlager abgeschrieben und die darauf gewährten Kredite amortisiert werden. Abgesehen davon ist es, wie oben erwähnt, seine Pflicht, über die Verwendung der letzten Endes von den Konsumenten aufgebrauchten Beiträge zu wachen. Diese Gründe rechtfertigen es, daß das EVD die GGF anweist, im Sinne der ihr von den Lagerpflichtigen erteilten Ermächtigung tätig zu werden, denn sie handelt dabei nicht vorwiegend im Interesse ihrer Mitglieder, sondern in demjenigen des Bundes; dennoch ist das praktische Ergebnis für die Lagerpflichtigen nahezu dasselbe, wie wenn im Rahmen der GGF ein Garantiefonds errichtet würde.

Der oben skizzierte Weg wurde bei allen über die GGF einzuführenden Waren beschritten, für die eine generelle Lagerhaltungspflicht besteht. Die betreffenden Ein- und Auszahlungen erfolgen über separate Konti «Pflichtvorratsbeiträge», welche den privatrechtlichen Garantiefonds entsprechen.

Heute bestehen Garantiefonds<sup>293</sup> für folgende Waren bzw. Warengruppen: Zucker, Reis, Speisefette und Speiseöle sowie Rohstoffe und Halbfabrikate zu deren Herstellung, Kaffee, Kakaobohnen und Kakaobutter, Mahlhafer, Mählgerte und Eßmais, Futtermittel, Saatmais und Saatwicken, Feldsämereien, Rohphosphate und Phosphorsäuredünger, Kalidünger, Antibiotika, Maschinenschmieröle. In den zuletzt genannten Fonds sind allerdings nicht alle Pflichtvorräte an Maschinenschmierölen einbezogen, sondern nur die sog. II. Tranche<sup>294</sup>. Kein Garantiefonds, aber ein ähnlich gearteter Schutz gegen finanzielle Verluste auf den Pflichtlagern besteht ferner für flüssige Treib- und Brennstoffe, indem das EVD in den Pflichtlagerverträgen dem Lagerpflichtigen die Zusicherung abgibt, im Rahmen der vollmachtenrechtlichen Preiskontrollvorschriften «während der ganzen Dauer der Pflichtlagerhaltung und nötigenfalls darüber hinaus» für die betreffenden Produkte einen Abgabepreis zu bewilligen, «der auch eine Deckung der aus der Pflichtlagerhaltung sich ergebenden Kosten gestattet und außerdem die verlustlose Liquidation der Pflichtlagerbestände sowie die Deckung von nachgewiesenen Verlusten aus Pflichtlagern, die nicht durch Versicherung oder Haftung des Bundes gemäß Art. 4 des Pflichtlagervertrages (Uebnahme gewisser unversicherbarer Risiken durch den Bund) gedeckt sind, ermöglicht»<sup>294a</sup>. Bei der Mehrzahl der

<sup>293</sup>) Der Ausdruck wird im Folgenden auch für die Konti «Pflichtvorratsbeiträge» der GGF verwendet.

<sup>294</sup>) Während die erste Tranche von den Importeuren in den von ihnen zur Bedienung ihrer regulären Kundschaft benötigten Sorten und Qualitäten angelegt und in eigenen Lagern untergebracht wurde, besteht die zweite Tranche aus einigen wenigen, aber besonders geeigneten Basisölen und ist in Lager- oder Tankräumen des Bundes eingelagert.

<sup>294a</sup>) Mit der Aufhebung der Höchstpreisvorschriften auf den 19. 12. 1954 und dem Wegfall der damit im Zusammenhang stehenden oben skizzierten Regelung

Pflichtlagerwaren trägt aber nach wie vor der Eigentümer das volle Preisrisiko.

Was oben über den Garantiefonds für Zucker ausgeführt wurde, gilt sinngemäß auch für die übrigen. Insbesondere ist in allen Pflichtlagerverträgen über die betreffenden Waren die Pflicht der Firma zur Beteiligung am Garantiefonds und das entscheidende Mitspracherecht des EVD bei der Festsetzung der Beiträge und Vergütungen verankert.

Die nähere Ausgestaltung des Garantiefonds ist Sache der beteiligten Importeurekreise. Die Einzelheiten werden durchweg in besonderen Reglementen<sup>295</sup> angeordnet, während sich die Statuten der als Trägerin des Garantiefonds gegründeten Genossenschaft hierüber in der Regel kurz fassen. Bezieht eine Genossenschaft, wie z. B. die Treuhandstelle der Schweizerischen Lebensmittelimporteure (TSL), mehrere Garantiefonds, so werden sie getrennt verwaltet und ihre Belange von den zuständigen Importeurekreisen in der Regel in besonderen Fachausschüssen behandelt. Die TSL ging dabei am weitesten; die Importeure jeder Warengruppe ernennen nicht bloß eine Fachkommission konsultativen Charakters, sondern sie bilden darüber hinaus in ihrer Gesamtheit die sog. Gruppenversammlung, welche als Organ der Genossenschaft alle mit der betreffenden Ware zusammenhängenden Pflichtlagerfragen selbständig — bzw. unter Genehmigungsvorbehalt durch die zuständigen Bundesstellen — entscheidet<sup>296</sup>.

Die GGF beruft von Fall zu Fall sog. Expertenkonferenzen ein, deren Empfehlungen vom Vorstand der GGF bis heute ausnahmslos gutgeheißen wurden. Eine Ausnahme von dem erwähnten Grundsatz der separaten Behandlung nach Warengruppen macht trotz getrennter Verwaltung der Garantiefonds die Vereinigung der Pflichtlagerhalter an Phosphorsäuredüngern und Kalisalzen, die keine Fachausschüsse kennt; indessen hält die Mehrzahl der Genossenschaftler Pflichtlager an beiden Waren, so daß sich die gemeinsame Beratung und Entscheidung der einschlägigen Fragen verantworten läßt.

Die getrennte Verwaltung der Garantiefonds schließt nicht aus, daß bei Aufhebung der Lagerpflicht innerhalb der gleichen Genossenschaft Ueberschüsse des einen Garantiefonds zur Deckung der Defizite anderer herangezogen werden können<sup>297</sup>, denn der einzelne Fonds besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit. Selbst ohne einen Beschluß der zuständigen Organe der Genossenschaft und sogar zwischen Garantiefonds verschiedener Genossenschaften könnte es zu einem solchen Rechnungsausgleich kommen, wenn ihn das EVD, das über die Verwendung der Ueberschüsse der Garantiefonds bestimmt (vgl. u. S. 87) anordnet.

streben auch die Importeure von flüssigen Treib- und Brennstoffen eine Garantiefondslösung an.

<sup>295</sup>) Soweit die Pflichtlagerorganisationen Körperschaften des Privatrechts sind, kann sich der Bund kein Genehmigungsrecht für die von ihnen aufgestellten Reglemente vorbehalten. Dessenungeachtet wurde das Garantiefondsreglement des Verbandes schweizerischer Schmierölimporteure (VSS) vom Delegierten genehmigt. Der als Einfuhrbewilligungsstelle amtierende VSS (vgl. K. Oettinger, aaO., 585 a; J. Lautner, System, 136 Anm. 394; 137 f.; 533; H. Schmuki, aaO., 7) unterscheidet sich von den übrigen Organisationen auch dadurch, daß bei ihm die Funktionen der Kontrollstelle von einer privaten Treuhandgesellschaft und der eidg. Finanzkontrolle gemeinsam versehen werden. Sie überwachen auch die Tätigkeit des VSS insbezug auf den Garantiefonds. Das Mitspracherecht des Bundes bei der Festsetzung der Beiträge und Vergütungen an und aus dem Garantiefonds wird nicht wie üblich von der EPK, sondern vom Delegierten ausgeübt.

<sup>296</sup>) Die TSL besitzt nach den Statuten folgende Organe:

1. Die Generalversammlung
2. Den Verwaltungsrat
3. Die Fachkommissionen (solche bestehen für Zucker, Reis, Fett/Oel, Kaffee und Kakao)
4. Die Gruppenversammlungen (für Zucker, Reis etc.)
5. Die Kontrollstelle.

<sup>297</sup>) Die TSL hat in diesem Sinne eine Bestimmung in ihre Garantiefonds-Reglemente aufgenommen.

Bei der großen Bedeutung der Garantiefonds für die Pflichtlagerhaltung rechtfertigt es sich, ihren Mechanismus etwas näher zu betrachten, wobei in mehrfacher Hinsicht die Ähnlichkeit mit den Preisausgleichskassen der Kriegswirtschaft auffällt<sup>298</sup>. Um eine weitschweifige Erörterung untergeordneter Detailfragen zu vermeiden, stützen sich die folgenden Ausführungen auf die Vorschriften für den Garantiefonds für Zucker als den Prototyp aller Garantiefonds, und es werden nur die wesentlichsten Abweichungen anderer Reglemente erwähnt.

Grundgedanke der Garantiefondsordnung ist, daß der Lagerpflichtige am Pflichtlager weder gewinnen noch verlieren soll. Auch wenn sich dieser Gedanke aus administrativen Gründen nicht bis ins letzte durchsetzen läßt, ist er doch maßgebend für alle Leistungen an und aus dem Garantiefonds.

Hat das zuständige Organ der Genossenschaft die Schaffung eines Garantiefonds beschlossen, so ergibt sich als erste Aufgabe die Bestimmung des sog. *Basispreises*, auf den die Einstandspreise der einzelnen Pflichtlager bzw. Pflichtlagerpartien ausgerichtet werden. Der Basispreis entspricht zunächst dem Weltmarktpreis der betreffenden Ware im Zeitpunkt der Errichtung des Garantiefonds, Parität Schweizergrenze verzollt, unter Einschluß allfälliger Preiszuschläge. Später sinkt er im Ausmaße der aus dem Garantiefonds ausgerichteten Amortisationsbeträge.

Auf dem Basispreis werden nun die einzelnen Pflichtlager bzw. Pflichtlagerpartien abgerechnet. Kauft eine Firma in einem konkreten Falle teurer ein, wird ihr die Differenz aus dem Garantiefonds ausbezahlt; kauft sie dagegen billiger ein, hat sie die Differenz in den Garantiefonds einzuwerfen. Maßgebend für die Berechnung dieser Differenz ist nicht unbedingt der von der Firma effektiv bezahlte Preis, sondern der sog. *Grundpreis* (Weltmarktpreis), der nach den im Zeitpunkt des Einkaufes geltenden Festofferten bzw. Notierungen errechnet wird. Vor der Eindeckung des Pflichtlagers hat die Firma den Grundpreis mit dem zuständigen Organ der TSL zu vereinbaren, das die Genehmigung der EPK einholt. Außer dem eigentlichen Preis der Ware werden in der Regel in Rechnung gestellt: die Zinsen vom Tag der Zahlung bis zum Beginn des Anspruches auf Lagerentschädigung, die Prämien für die Transportversicherung und die Transportkosten. Im Gegensatz zu diesen individuellen Grundpreisen setzt die GGF im Einvernehmen mit der EPK für die verschiedenen Artikel und Qualitäten *durchschnittliche Einstandspreise* fest, denen die geltenden Tagespreise während eines bestimmten Zeitabschnittes zugrunde gelegt werden.

Wird umgekehrt ein Pflichtlager vorzeitig liquidiert oder vorübergehend oder dauernd herabgesetzt, so hat der Lagerpflichtige die Differenz zwischen dem Basispreis und einem allfälligen höheren Weltmarktpreis (Grundpreis) — der bisher von der EPK festgesetzt wurde<sup>298a</sup> — in den Garantiefonds einzuwerfen, während ihm die Differenz zwischen dem Basispreis und einem niedrigeren Grundpreis aus dem Garantiefonds vergütet wird. Eine Ausnahme besteht nur bei den Schmierölen, indem eine vorzeitig aus dem Pflichtlagervertrag entlassene Firma «gegen Zahlung des dannzumaligen für das Pflichtlager II. Tranche festgesetzten Bewertungspreises» ihren Warenanspruch verliert; er fällt quotenmäßig an die übrigen Lagerpflichtigen.

Die Festsetzung der auf den Importen zu entrichtenden Beiträge erfolgt im Einvernehmen mit der EPK (bei Maschinenschmierölen mit dem Delegierten) durch das zuständige Organ der Genossenschaft. Ihre Höhe richtet sich nach dem Finanzbedarf des Garantiefonds, wobei aber die Frage ihrer Tragbarkeit für den Konsumenten angemessen berücksichtigt wird. Die Beiträge werden so lange erhoben, «bis die Pflichtlager auf den im Zeitpunkt ihrer Liquidation voraussichtlich geltenden Weltmarktpreis abgeschrieben und die nötigen Mit-

<sup>298</sup>) Ueber Preisausgleichskassen und Fonds vgl. die eingehende Darstellung bei J. L a u t n e r, Preiskontrolle, 915 ff. und die dort angegebene Literatur.

<sup>298a</sup>) Es besteht die Absicht, in Zukunft entsprechend dem Text des Pflichtlagervertrages auch hierfür ein Zusammenwirken zwischen Garantiefondsorganisationen und EVD (EPK) vorzusehen.

tel vorhanden sind, um weitere unversicherbare Risiken<sup>299</sup> zu decken, sowie die mit der Pflichtlagerhaltung und ihrer Ueberwachung verbundenen Kosten zu bezahlen»<sup>300</sup>. Werden damit belastete Waren später in verarbeitetem oder unverarbeitetem Zustand reexportiert, hat die Firma Anspruch auf Rückvergütung des Garantiefondsbeitrages.

Aus dem Garantiefonds erhält jede daran beteiligte Firma periodisch (in der Regel vierteljährlich) eine dem Umfang ihres Pflichtlagers entsprechende Vergütung als Kostenbeitrag an die mit der Vorratshaltung verbundenen Aufwendungen. Diese Vergütung umfaßt in der Regel: Lagergeld, Ein- und Ausgangsgebühren, Manipulation, Versicherung, Wechselstempel und Kapitalzinsen<sup>301</sup>. Zu diesem Beitrag kommt bei den Futtermitteln ein Zuschlag für die in der sog. Binnenzone (vgl. o. Anm. 190) untergebrachten Vorräte. Andere Garantiefonds — z. B. derjenige für Speisefette und Speiseöle — kennen statt dessen besondere Vergütungen für Mehrfrachten auf den mit Zustimmung des Delegierten in der Kernzone (vgl. o. Anm. 191) eingelagerten Pflichtvorräten. Die Pflichtlagerhalter von Maschinenschmierölen erhalten außerdem Vergütungen für den Bau, den Unterhalt und die Amortisation der für die Unterbringung der Pflichtlagerware erforderlichen Tankanlagen. Ferner sehen einzelne Garantiefonds-Reglemente Einlagen in den gesetzlichen Reservefonds der Genossenschaft (OR 860) sowie in einen besonderen Versicherungsfonds zur Deckung unversicherbarer Risiken (vgl. o. Anm. 299) und eine Verzinsung der Genossenschaftsanteile vor. Selbstverständlich kann das für die Aufstellung des Garantiefondsreglementes zuständige Organ im Einvernehmen mit der EPK — bei den Maschinenschmierölen mit Zustimmung des Delegierten — beschließen, daß von Fall zu Fall oder generell weitere Vergünstigungen aus dem Garantiefonds ausgerichtet werden, z. B. Entschädigungen für Qualitätsverluste und Nachbearbeitung der Pflichtlagerware<sup>302</sup>.

Die nach Ausrichtung der verschiedenen Vergütungen und Einlagen verbleibenden Mittel des Garantiefonds werden zur Amortisation der Pflichtlager verwendet. Der Zeitpunkt der Auszahlung und die Höhe der Amortisationsquoten richten sich nach dem Stand des Garantiefonds. Ist ein Pflichtlager von einer Bank belehnt, erfolgt die Auszahlung anteilmäßig direkt an die Bank, andernfalls in vollem Umfang an den Eigentümer. Mit jeder Auszahlung sinkt der Basispreis der betreffenden Pflichtlagerware um den entsprechenden Betrag.

Weist ein Garantiefonds infolge übermäßiger Beanspruchung ein Defizit auf, wie es beim Zucker-Garantiefonds der Fall war, als nach Ausbruch des

<sup>299</sup>) Damit sind vor allem die Kriegsrisiken gemeint, für die der Bund nur eine beschränkte Haftung übernimmt; vgl. u. S. 166 ff.

<sup>300</sup>) Art. 1/II des Reglementes über den Garantiefonds für Zucker.

<sup>301</sup>) Vgl. A. Sieben, aaO., 277. Bei der GGF ist der Zins nicht in der Lagerentschädigung inbegriffen, sondern wird separat vergütet.

<sup>302</sup>) So beschloß die Gruppenversammlung der Reimporteure in ihrer Sitzung vom 4. 3. 1952 neben einer Erhöhung der Lagerentschädigung, daß auf den per 30. 11. 1951 gemeldeten Beständen an der Reissorte «Originario» eine einmalige Entschädigung pro 100 kg von Fr. 1.— an den Handel und Fr. 3.— an die Reismühlen sowie jene Handelsfirmen auszurichten sei, welche ihre Vorräte an «Originario» bis 30. 4. 1952 nachbearbeiten lassen. Eine Vergütung für Qualitätseinbußen und Nachbearbeitungskosten ist zwar in der Regel bereits in der Lagerentschädigung einkalkuliert; unter besonderen Umständen wie z. B. beim Stocken des Absatzes von Originario-Reis erwies sie sich aber als ungenügend. Das war auch der Fall, als der auf Pflichtlager gelegte Saatmais der Ernte 1951 in den heißen Sommermonaten des Jahres 1952 an Keimfähigkeit einbüßte, sodaß ein erheblicher Teil nicht mehr als Saatgut verwendet werden konnte. Auf Antrag der Expertenkommission beschloß deshalb der Vorstand der GGF im Einvernehmen mit den interessierten Bundesstellen (Delegierten, EPK und Abt. für Landwirtschaft), den Lagerhaltern zur teilweisen Deckung des Schadens während dreier Jahre eine zusätzliche Lagerkostenentschädigung auszurichten, angesichts der besonderen Risiken der Vorratshaltung an Saatmais die Lagerkostenentschädigung generell zu erhöhen und zur Beschaffung der erforderlichen Mittel den Pflichtvorratsbeitrag auf importiertem Saatmais hinaufzusetzen.

Korea-Konfliktes die Zuckerpflichtlager erhöht wurden und die erheblich teureren Partien auf den Basispreis verbilligt werden mußten, so muß gegebenenfalls eine Aufwertung der Pflichtvorräte stattfinden. So erfuhr der Basispreis der Zuckerpflichtlager auf 31. 12. 1951 eine Erhöhung um Fr. 3.— pro 100 kg, wovon Fr. 2.— durch Erhöhung des Bankkredites, Fr. 1.— vom Lagerpflichtigen aufgebracht wurden<sup>303</sup>.

Reichen im Zeitpunkt der Aufhebung der Pflichtlager die Mittel des Garantiefonds zur Schadloshaltung der Lagerpflichtigen nicht aus, so ergreift, wie oben ausgeführt, der Bund weitere Maßnahmen zu ihrem Schutze. Dagegen ist ein im Garantiefonds allenfalls verbleibender Ueberschuß nach den Weisungen des EVD zu Gunsten der Konsumenten zu verwenden. Eine Ausnahme bildet auch hier der Garantiefonds für Schmieröle, dessen Reglement bestimmt, daß ein allfälliger Ueberschuß «im Einverständnis mit den zuständigen staatlichen Stellen gemäß Antrag der Mitgliederversammlung des VSS entweder zur zeitweisen Senkung der Einfuhrgebühren oder zu Zwecken, die im öffentlichen Interesse und dem des Schmierölsektors stehen», heranzuziehen ist (Art. 9 des Reglementes).

## 2. Die Ansprüche der Firma (des Lagerpflichtigen)

### *a) Der Anspruch auf Belehnung des Pflichtlagers*

Die Anlegung zusätzlicher Vorräte ist in erster Linie ein finanzielles Problem. Wenn die Landesversorgung auch nur mit den wichtigsten Importgütern für einige Monate gesichert werden soll, beläuft sich das hierfür erforderliche Kapital in die Hunderte von Millionen<sup>304</sup>. Eine solche Belastung im Interesse der Allgemeinheit kann der Privatwirtschaft nicht zugemutet werden.

Aus dieser Erkenntnis heraus hat der Bundesrat schon im Jahre 1939 in einer ganzen Reihe der von ihm erlassenen Beschlüsse über die Vorratshaltung den Lagerpflichtigen in Aussicht gestellt, daß das EVD zu ihrer finanziellen Entlastung Maßnahmen treffen werde, welche eine Kreditbeschaffung zu niedrigem Zins ermöglichen sollten<sup>305</sup>. In bezug auf die Pflichtlager an andern Waren gab das EVD in den Pflichtlagerverträgen eine entsprechende Zusage ab.

In der Annahme, daß mit dem Herannahen des Krieges weitere Importe bar bezahlt werden müßten und die vorhandenen Mittel bei steigenden Preisen rasch erschöpft sein würden, bestand ein großer Teil der Pflichtlagerhalter sofort nach der Unterzeichnung der Verträge auf der Gewährung von niedrig verzinslichen Krediten<sup>306</sup>. Die Privatbanken hatten bei der damaligen geringen Geldflüssigkeit kein Interesse daran, ihre Mittel zur Finanzierung von Pflichtlagern auf Begehren hin allen Pflichtlagerhaltern zu denselben Bedingungen zur Verfügung zu stellen. Das war aber unerlässlich, wenn verhindert werden sollte, daß die schwächeren Firmen auch noch mit höheren Zinsen und vermehrter Sicherheitsleistung stärker belastet wurden als ihre finanziell besser gestellten Konkurrenten. Am 25. 4. 1939 schloß das EVD deshalb mit der Schweizerischen Nationalbank eine Vereinbarung ab, worin sich diese bereit erklärte, Firmen, welche mit dem Bund einen Pflichtlagervertrag abgeschlossen hatten, für die Finanzierung dieser Vorräte Diskontkredite bis zum Höchstbetrag von insgesamt 150 Millionen Franken zur Verfügung zu stellen<sup>306a</sup>.

<sup>303</sup>) Vgl. Zirkular Z/11 der TSL vom 30. 11. 1951.

<sup>304</sup>) Vgl. o. Anm. 146.

<sup>305</sup>) Vgl. hierzu die bei J. L a u t n e r, System, 265 Anm. 106 angeführten Beispiele.

<sup>306</sup>) Zu diesen und den folgenden Ausführungen vgl. Die Schweiz. Kriegswirtschaft 1939/1948, 37 ff.

<sup>306a</sup>) Vgl. P. R e n g g l i, aaO., 13.

Die Firma, welche einen solchen Kredit zu erlangen wünschte, mußte beim Beauftragten für Kriegswirtschaft bzw. seiner Nachfolgerin, der EZK — in der Folge wird der Einfachheit halber nur noch diese genannt — ein sog. Verpflichtungsformular anfordern. Darin war zunächst das Total der Vorräte, zu deren Anlegung und Haltung sich die Firma dem EVD gegenüber vertraglich verpflichtet hatte, nach Warengattungen getrennt aufzuführen und damit das Bestehen eines rechtsgültig unterzeichneten Pflichtlagervertrages zu bekräftigen. Im Anschluß hieran folgte das eigentliche Gesuch um Eröffnung eines Diskontkredites, wobei die zur Finanzierung angemeldeten Warenmengen wiederum nach Gattungen getrennt aufgeführt waren. Der Kreditbetrag wurde auf Grund von Richtpreisen errechnet, welche die EZK gemeinsam mit der EPK und später den bewirtschaftenden Kriegswirtschaftsämtern aufstellte und von Zeit zu Zeit der veränderten Marktlage anpaßte. Gemäß Weisung des EVD durften diese Richtpreise 80 % des Warenwertes nicht übersteigen<sup>307</sup>. Während sich die Kreditgewährung in der Regel auf die gesamten Pflichtlagerbestände erstreckte, wurde bei manchen Waren zum vorneherein nur ein Teil der Vorräte<sup>308</sup> zur Finanzierung durch die Nationalbank zugelassen. Beide Einschränkungen, die wert- und die mengenmäßige, hatten den Sinn einer Sicherheitsmarge, hauptsächlich für den Fall von Preisrückgängen.

Auf dem in Frage stehenden Formular verpflichtete sich die Firma ferner regelmäßig, den ihr gewährten Kredit ausschließlich zur Finanzierung ihrer Pflichtvorräte — und nicht etwa als Betriebskredit — zu verwenden, Dritten keinerlei Rechte «an oder aus dem Pflichtlager» einzuräumen, es sei denn zur Sicherung des angebehrten Diskontkredites, der Nationalbank sowohl bei der Eröffnung des Kredites als auch später alle nötigen Unterlagen für den Entscheid über die Einräumung bzw. Weitergewährung zur Verfügung zu stellen und für eine ausreichende Versicherung der Pflichtvorräte gegen alle verschierbaren Risiken zu sorgen.

In der Regel konnte das Krediteröffnungsgesuch erst nach (beendeter) Aeuferung der zu belehnenden Vorräte eingereicht worden; für einzelne Waren, insbesondere die Lebensmittel, sah das Verpflichtungsformular indessen vor, daß der Kredit auch für rollende Ware beansprucht werden dürfe, sofern es sich um Käufe mit kurzfristigem Zahlungstermin handelte. In diesem Falle war auf dem Verpflichtungsformular der Zeitpunkt anzugeben, bis zu dem das Pflichtlager angelegt sein würde.

Das von der Firma in drei Exemplaren ausgefüllte und rechtsgültig unterzeichnete Verpflichtungsformular war zunächst der EZK zum Visum einzureichen. Als Beweis für die ausreichende Versicherung des Pflichtlagers mußte die Firma die Police beibringen, die dem Eidgenössischen Versicherungsamt zur Beurteilung unterbreitet wurde. Die Praxis zeigte allerdings, daß sich die Frage des Genügens oder Ungenügens der Versicherung erst im Schadensfalle genau entscheiden läßt, indem das Risiko je nach Warenbeschaffenheit, Lagerungsweise, Lagerort, Jahreszeit und andern Umständen variieren kann.

Von den drei geprüften und visierten Exemplaren des Verpflichtungsformulars übermittelte die EZK eines der Nationalbank; die beiden andern gingen an die Firma zurück. Um den Kredit zu erlangen, mußte diese hierauf unter Beilage eines Verpflichtungsformulars einen gestempelten Eigenwechsel mit

<sup>307</sup>) In der Praxis wurde zum mindesten eine Ausnahme von diesem Grundsatz gemacht: im Vertrag mit einem für die Rüstungsindustrie wichtigen Betrieb über die Vorratshaltung an Benzindestillaten und Benzolkohlenwasserstoffen erklärte sich das EVD bereit, «die gesamten in Art. 1 aufgeführten Produkte und Mengen zu 90 % ihres Wertes zur Finanzierung durch die Nationalbank zuzulassen».

<sup>308</sup>) Dieser Teil betrug  $\frac{1}{2}$  bei Leinen — der Vertrag beschränkte die Belehnbarkeit ausdrücklich auf die «zweite Hälfte» des Pflichtlagers — und Wolle,  $\frac{2}{3}$  bei Petroleum, Leichtbenzin, Dieselöl/Heizöl/Gasöl, Schmieröl sowie Holz zu Treibstoffzwecken,  $\frac{3}{4}$  bei Terpentinöl und Oelen und Fetten für die Seifenindustrie sowie bei Rohbaumwolle (nach dem Vertrag Typus 1; im Vertrag Typus 2 war die belehbare Menge auf  $\frac{1}{2}$  des Pflichtlagers festgesetzt, der Vertrag Typus 3 enthielt keine Beschränkung mehr),  $\frac{4}{5}$  bei Brennholz.

einer Laufzeit von höchstens drei Monaten an die Order der Nationalbank einreichen und zwar beim Sitz bzw. der Zweiganstalt oder Agentur, in deren Rayon sie domiziliert war. Dem Krediteröffnungsgesuch waren ferner die Unterschriften der für die Firma zeichnungsberechtigten Personen sowie eine rechtsgültig unterzeichnete Abschrift der letzten Bilanz mit Gewinn- und Verlustrechnung beizufügen. Erachtete die Nationalbank die für ihr Diskontgeschäft geltenden Voraussetzungen, insbesondere in bezug auf die Bonität der Firma, als erfüllt, so diskontierte sie den Wechsel zum offiziellen Diskontsatz (er betrug meistens  $1\frac{1}{2}\%$ ); dabei vergütete sie aber der Firma zu Lasten des Bundes die Differenz zwischen dem offiziellen und dem privaten Diskontsatz, so daß die Firma in Wirklichkeit nur den zuletzt genannten (in der Regel  $1\frac{1}{4}\%$ ) und die Stempelsteuer zu entrichten hatte<sup>308a</sup>. Stellte die Nationalbank dagegen fest, daß die Bonität der Firma nach den vorliegenden Informationen und den für die Bank maßgebenden Taxationsgrundsätzen zu wünschen übrig ließ, so leitete sie das Diskontgesuch an die EZK weiter, die zu Händen der Nationalbank über die Gewährung des Kredites und dessen Höhe entschied.

Für die so gewährten Kredite händigte der Bund der Nationalbank Reskriptionen aus, die auf runde Beträge lauteten. An Stelle der zweiten im Nationalbankgesetz vorgeschriebenen Unterschrift auf dem Wechsel besaß die Bank eine Globalgarantie des EVD, wonach dieses für alle dem Noteninstitut aus der Pflichtlagerfinanzierung erwachsenden Verluste aufkam. Diese Haftung nötigte den Bund, sich zum mindesten gegenüber Firmen, deren Bonität zu Zweifeln Anlaß gab, seinerseits zu sichern. Bevor die EZK in solchen Fällen die Nationalbank zur Finanzierung ermächtigte, verlangte sie deshalb regelmäßig eine Aval-Unterschrift auf dem Wechsel oder die Bestellung eines Pfandrechtes zugunsten des Bundes an der zu finanzierenden Ware. In einzelnen Fällen vereinigten sich die Pflichtlagerhalter einer Branche und boten z. B. als Genossenschaft durch Rückbürgschaft ihrer Mitglieder Sicherheit.

Nun kann aber laut Art. 884/I ZGB Fahrnis in der Regel nur dadurch verpfändet werden, daß dem Pfandgläubiger der Besitz an der Pfandsache übertragen wird. Da der Bund so wenig wie ein privater Gläubiger diese Vorschrift durch ein vertragliches constitutum possessorium umgehen darf, war die Möglichkeit der Errichtung von Pfandrechten an Pflichtlagern sehr beschränkt. Weder der Bund noch die Nationalbank sind dafür eingerichtet, Pflichtvorräte in ihren Besitz zu nehmen; dazu fehlt ihnen schon der nötige Lagerraum. Ferner ist zu beachten, daß ein großer Teil der Pflichtlagerwaren ihrer beschränkten Haltbarkeit wegen häufiger Auswechslung bedarf und deshalb dem Zugriff des Eigentümers nicht entzogen werden kann. Eine Verpfändung kam folglich nur bei Waren in Betracht, welche die lagerpflichtige Firma bei einem Dritten untergebracht hatte.

Der Pfandbestellungsvertrag enthielt außer der genauen Bezeichnung der Pfänder und ihrer Lagerorte die Abrede, daß Einlagerung, Transport und Lagerhaltung auf Kosten und Gefahr der Firma erfolgen, die auch für den sachgemäßen Unterhalt und eine ausreichende brancheübliche Versicherung der Pfänder zu sorgen hatte. Die diesbezüglichen Policen waren der EZK zu übergeben. Das EVD war berechtigt, aber nicht verpflichtet, im Unterlassungsfall die Versicherung auf Kosten der Firma zu erneuern. Beim Eintritt von Schadensfällen hatte die Firma der EZK unverzüglich Mitteilung zu machen und durfte ohne die Zustimmung des EVD keinen Vergleich mit dem Versicherer abschließen. Mußte das EVD auf Grund seiner Globalgarantie den bzw. die Pflichtlagerwechsel bei der Nationalbank einlösen und kam die Firma ihrer Rückzahlungspflicht gegenüber dem EVD nicht nach, so war dieses gemäß dem Pfandbestellungsvertrag ermächtigt, die verpfändeten Waren nach vorheriger Anzeige an die Firma nach freiem Ermessen börsenmäßig oder freihändig zu Tagespreisen zu verwerten.

Während das EVD ursprünglich verlangte, daß verpfändete Waren in einem öffentlichen Lagerhaus untergebracht werden «gegen Ausstellung eines gesetzestkonformen Lagerscheins (im Sinne von Art. 482/II OR), lautend auf den

<sup>308a</sup>) Vgl. P. R e n g g l i, aaO., 13.

Namen des EVD, vertreten durch den Beauftragten für Kriegswirtschaft» und daß die betreffenden Lagerscheine dem Beauftragten übergeben werden, sah es später von dieser Forderung ab und traf dafür mit dem Dritten, bei dem die Pflichtvorräte eingelagert waren, eine als «Pfandhaltervertrag» bezeichnete Vereinbarung. Darin verpflichtete sich der Dritte, die Waren in Empfang zu nehmen und ordnungsgemäß zu lagern, eine Auswechslung der Ware durch die Firma nur unter seiner persönlichen Aufsicht und nur gegen vorherige Einlagerung einer entsprechenden Ersatzpartie zuzulassen, den Gewahrsam an der verpfändeten Ware in keinem Zeitpunkt der verpfändenden Firma einzuräumen und der EZK von jeder Ein- oder Auslagerung Mitteilung zu machen. Ferner erklärte er, von den Bestimmungen der Pfandbestellungsurkunde, welche als integrierender Bestandteil des Pfandhaltervertrages bezeichnet wurde, Kenntnis genommen zu haben, insbesondere hinsichtlich der Pflicht zur Entlöhnung des Pfandhalters durch die pfandbestellende Firma.

Der Umstand, daß eine Verpfändung aus den oben erwähnten Gründen nur bei einem Teil der Pflichtlager möglich war, erforderte eine generelle Lösung, die sich einfach und ohne großen Apparat durchsetzen ließ und die gleichzeitig den Interessen der lagerpflichtigen Firmen und ihrer andern Gläubiger in gerechter Weise Rechnung trug<sup>309</sup>. Sie wurde dadurch gefunden, daß der Bundesrat, gestützt auf die a. o. Vollmachten, mit Beschluß vom 19. 1. 1940 (AS. 56, 89) ein besonderes Privileg des Bundes im Konkurs- oder Nachlaßverfahren der lagerpflichtigen Firma schuf, nämlich einen gesetzlichen Aussonderungs- und Herausgabeanspruch auf die mit seiner Garantie finanzierten Vorräte<sup>310</sup>. Die Geltendmachung dieses Anspruches, der allfälligen Pfandrechten Dritter an der betreffenden Ware vorging<sup>311</sup>, war an die Voraussetzung geknüpft, daß der Gemeinschuldner zur Finanzierung seiner Pflichtvorräte einen vom Bund garantierten Diskontkredit in Anspruch genommen und den bzw. die diesbezüglichen Wechsel nicht bezahlt hatte, und daß der Bund «als Solidarschuldner»<sup>312</sup> von der Nationalbank dafür belastet worden war. Der Herausgabeanspruch fiel jedoch dahin, wenn die Nationalbank als Wechselgläubigerin oder der Bund als rückgriffsberechtigter Gläubiger während der Dauer des Pflichtlagervertrages das Konkursbegehren gegen die Firma gestellt hatte. Aber auch in diesem Falle konnte der Bund die Ware herausverlangen, sofern er nachwies, daß die Firma den Pflichtlagervertrag oder die Finanzierungsbedingungen schuldhaft verletzt hatte. Mit der Rechtskraft des Konkurserkenntnisses bzw. der Bestätigung des Nachlaßvertrages ging das Eigentum an den Pflichtvorräten auf den Bund über. Ueberstieg der Wert der ausgesonderten Waren im Zeitpunkt der Konkurseröffnung die Ansprüche des Bundes aus den von ihm eingelösten Wechseln sowie allfällige auf den Waren lastende Preis- und Ausgleichszuschläge, so hatte er die Differenz der Masse zu vergüten. War umgekehrt nicht mehr das ganze Pflichtlager vorhanden und wurde der Bund deshalb für seine Forderungen nicht voll gedeckt, so nahm er für den Ausfall am Konkurs teil bis zu dem Betrag, der dem Wert der nicht mehr vorhandenen Ware im Zeitpunkt der Konkurseröffnung entsprach. Was das Verfahren zur Geltendmachung des Aussonderungsrechtes anbelangt, sei auf die Art. 5—12 des BRB verwiesen. Ursprünglich bezog sich das Aussonde-

<sup>309)</sup> Vgl. zu diesen und den folgenden Ausführungen 2. Vollm. Ber. des BR. vom 10. 5. 1940, BB. 1940, 674 f. sowie die Darlegungen von StR. Keller, Sten. Bull. StR. 1940, 333 f.

<sup>310)</sup> Vgl. hierzu J. L a u t n e r, System, 266 Anm. 107.

<sup>311)</sup> Um zu verhindern, daß eine Ware von der Nationalbank mit Garantie des Bundes finanziert und gleichzeitig von einem privaten Geldgeber bevorschußt wurde, der daran wegen des Aussonderungsrechtes des Bundes keine Sicherheit besitzen hätte, konnten sich Dritte, die für die Pflichtlagerhaltung in Betracht fallende Waren zu Pfand nehmen wollten, bei der EZK darüber erkundigen, ob diese Partien bereits dem Bunde hafteten. Ferner veröffentlichte das EVD periodisch im SHAB eine Liste der Pflichtlagerwaren (vgl. Art. 3/II und III des BRB).

<sup>312)</sup> Genau betrachtet handelt es sich nicht um eine Solidarschuldnerschaft, sondern um eine Solidarbürgschaft, denn die Verpflichtung des Bundes ist lediglich akzessorisch.

rungsrecht des Bundes nur auf die auf Grund von Verträgen angelegten Pflichtlager, da beim Erlaß des BRB vom 19. 1. 1940 ausschließlich solche bestanden. Als später die Kriegswirtschaftsämter verschiedentlich von ihrer Befugnis Gebrauch machten, die Anlegung von Vorräten zu verfügen, wurde durch eine Abänderung des Beschlusses das Aussonderungsrecht auf diese zusätzlichen kriegswirtschaftlichen Vorräte ausgedehnt<sup>313</sup>. Dadurch wurde es möglich, auch diese Vorräte zur Finanzierung durch die Nationalbank zuzulassen, ohne daß der Bund dabei ein erhöhtes Risiko zu tragen gehabt hätte.

Eine weitere Ergänzung erfuhr der BRB über das Aussonderungsrecht am 5. 6. 1944, als der Bundesrat bestimmte, daß im Falle der Zerstörung oder Beschädigung von Pflichtlagerwaren die Ersatzleistung dem Berechtigten nur mit Zustimmung der EZK ausbezahlt werden dürfe und mangels einer solchen Zustimmung bei der Nationalbank zu hinterlegen sei, wo sie der Bund, gestützt auf sein Aussonderungsrecht, im Konkurs der Firma herausverlangen könne<sup>314</sup>. Ohne eine solche Vorschrift wäre das Aussonderungsrecht des Bundes mit der Beschädigung oder Zerstörung des Lagergutes illusorisch geworden, indem die Versicherungssumme in Geld ausbezahlt wird und sich deshalb aus dem Vermögen des Lagerpflichtigen nicht mehr aussondern läßt, wenn sie einmal damit verschmolzen ist und die Firma nachträglich zahlungsunfähig wird. (Befindet sich dagegen der Schuldner bei Eintritt des schädigenden Ereignisses bereits in Konkurs, so kann der Gläubiger nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung<sup>315</sup> statt der ihm haftenden Sache die Versicherungssumme beanspruchen.) Der Bund mußte deshalb seine Rechte auch für solche Fälle sichern.

Nach dem Inkrafttreten des BRB über das Aussonderungsrecht schuf die EZK ein einheitliches Verpflichtungsformular und gab auch eine einheitliche «Wegleitung zur Finanzierung von Pflichtlagern» heraus, welche in einigen Pflichtlagerverträge (z. B. jenen über Wolle und Rohbaumwolle, Typus I und II) als deren integrierender Bestandteil bezeichnet wurde<sup>316</sup>. Andere — so namentlich fast alle Verträge über industrielle Roh- und Hilfsstoffe — nahmen wenigstens insofern darauf Bezug, als sie der Firma das Recht einräumten, sich zur Finanzierung der Pflichtvorräte «an die Nationalbank zu wenden, die ihr nach der Wegleitung vom 25. 1. 1940 einen entsprechenden Diskontkredit... zur Verfügung stellt»<sup>317</sup>. Das Verfahren zur Erlangung von Nationalbankkrediten wurde durch die neue «Wegleitung» insofern vereinfacht, als die ausreichende Versicherung der Pflichtlagerwaren nicht mehr durch die Vorlage der Police bewiesen zu werden brauchte. Die Finanzierungsbedingungen wurden dahin abgeändert, daß nur noch effektiv auf Lager gelegte Vorräte, welche im freien Eigentum der Firma stehen mußten, zur Belehnung angemeldet und Dritten gar keine Rechte daran mehr eingeräumt werden durften<sup>318</sup>. Ferner übernahm die «Wegleitung» das bereits in den Pflichtlagerverträgen enthaltene Verbot, die Pflichtvorräte ohne schriftliche Bewilligung der EZK mengenmäßig herabzusetzen oder qualitativ zu verschlechtern. Endlich behielt sich der Bund darin

<sup>313</sup>) Vgl. BRB vom 3. 11. 1942 betr. die Abänderung des Beschlusses über das Aussonderungsrecht des Bundes an zusätzlichen kriegswirtschaftlichen Vorräten, AS. 58, 1045; 8. Vollm. Ber. des BR. vom 7. 5. 1943, BBl. 1943, 405; J. Lautner, System, 267 Anm. 107.

<sup>314</sup>) Vgl. BRB über das Aussonderungsrecht des Bundes an zusätzlichen kriegswirtschaftlichen Vorräten, AS. 60, 367; 11. Vollm. Ber. des BR. vom 27. 10. 1944, BBl. 1944, 1185; J. Lautner, System, 267 Anm. 107.

<sup>315</sup>) Vgl. BGE 43/II, 234; 46/II, 436 f.; 51/II, 175 f.

<sup>316</sup>) Eine «spezielle Weisung» für die Finanzierung der Pflichtlager bestand nur noch für Koks und Braunkohlenbriketts; sie war dem Vertrag «als Anhang beigelegt».

<sup>317</sup>) Vgl. zu diesen Ausführungen J. Lautner, System, 267.

<sup>318</sup>) Solche Rechte wurden dem Bunde und der Nationalbank gegenüber «gemäß Art. 3 des BRB vom 19. 1. 1940» für nichtig erklärt; genau genommen handelte es sich dabei aber nicht um eine Nichtigkeit, sondern, wie der BRB zutreffend sagte, um eine bloße Unwirksamkeit, indem diese Rechte durch den Aussonderungsanspruch des Bundes in ihrem Bestande nicht tangiert wurden, wohl aber vor ihm zurückzutreten hatten.

das Recht vor, alle notwendigen Kontrollen bei der Firma vorzunehmen und gegenüber Firmen, welche zur Erlangung oder anlässlich der Verlängerung von Nationalbankkrediten unrichtige Angaben machen würden, administrative und strafrechtliche Maßnahmen zu ergreifen.

Wie das bisherige, zerfiel auch das neue Verpflichtungsformular in zwei Teile. Im ersten waren die gesamten Pflichtvorräte nach Warengattung, Zollposition und Lagerort getrennt, im zweiten die zur Finanzierung angemeldeten Warenmengen — diese nur nach Gattung und Lagerort gesondert —, deren Finanzierungsrichtpreis gemäß Richtpreisliste und die sich daraus ergebende maximale Finanzierungssumme einzutragen, unter Angabe des Namens und der genauen Adresse allfälliger Drittlagerhalter. Die zuletzt genannte Auskunft wurde deshalb gefordert, weil die EZK mit den Drittlagerhaltern Verträge abschloß, in denen sie als «Treuhänder» dieselben Verpflichtungen übernahmen wie die «Pfandhalter» vor der Einführung des Aussonderungsrechtes.

Auf der Rückseite des neuen Formulares hatte der Lagerpflichtige — z. T. ebenfalls in Übereinstimmung mit der bisherigen Gepflogenheit — zu erklären bzw. sich zu verpflichten,

- daß der nachgesuchte Kredit ausschließlich zur Finanzierung der Pflichtlager Verwendung finde,
- daß die Vorräte gegen alle versicherbaren Sachschäden versichert seien,
- daß sie in seinem alleinigen Eigentum stehen und daß er Dritten keinerlei Rechte wie Pfandrechte, Retentionsrechte usw. daran eingeräumt habe noch einräumen werde,
- daß er vom Aussonderungsrecht des Bundes und der Nationalbank<sup>319</sup> Kenntnis genommen und allfälligen dritten Lagerhaltern davon Kenntnis gegeben habe,
- daß er ohne vorherige schriftliche Bewilligung der EZK das Pflichtlager weder quantitativ herabsetzen noch qualitativ verschlechtern werde.

Dazu kam bei einer späteren Neuauflage der Verpflichtungsformulare die weitere Erklärung, daß, soweit die Firma im Formular nicht ausdrücklich etwas anderes erwähnt habe, die zur Finanzierung angemeldete Ware ausländischer Herkunft verzollt sei. Bei derselben Gelegenheit wurde die Gültigkeitsdauer des Visums der EZK auf einen Monat beschränkt. Reichte die Firma das Verpflichtungsformular nicht binnen dieser Frist bei der Bank ein, so mußte sie ein neues Visum einholen.

Die von der Nationalbank diskontierten Eigenwechsel wurden nach Ablauf der dreimonatigen Laufzeit jeweils um drei weitere Monate prolongiert, sofern der Aussteller schriftlich erklärte, daß die für die Finanzierung maßgebenden Voraussetzungen weiterbestanden<sup>320</sup>. Nach dieser Frist konnte der Wechsel unter denselben Bedingungen erneuert werden, wobei die Stempelsteuer wieder zu entrichten war. Auf diese Weise blieben viele Kredite jahrelang bestehen, obschon die ursprüngliche Ware nicht mehr vorhanden, sondern inzwischen mehrmals erneuert worden war. Wo der Wert des Pflichtlagers im Laufe der Zeit stieg, wurde der Firma auf Verlangen eine Erhöhung des Kredites zugestanden — zu welchem Zwecke sie ein neues Verpflichtungsformular einzureichen hatte — im umgekehrten Falle aber von ihr eine entsprechende Rückzahlung verlangt. Das letztere war zum Teil in den Pflichtlagerverträgen ausdrücklich vorgesehen (vgl. z. B. die Verträge über Kartoffeln, Weißblech, Roheisen, Holz und Holzkohle zu Treibstoffzwecken, Gaskohle). Desgleichen

<sup>319)</sup> Der Text des Verpflichtungsformulars lehnte sich in diesem Punkt an den Wortlaut von Art. 3/I des BRB vom 19. 1. 1940 an; daß er ungenau ist, wurde bereits in Anm. 318 erwähnt.

<sup>320)</sup> Neben den in den Verpflichtungsformularen erwähnten Voraussetzungen enthielten einzelne Pflichtlagerverträge noch weitere Bedingungen. So bestimmte derjenige für Weißblech zur Büchsenfabrikation in seinem Art. 4/II: «Diese finanzielle Erleichterung (die Belehnungsmöglichkeit) wird nur gewährt, wenn die Firma nachweist, daß sie über den in Art. 1, Abs. 2 umschriebenen freien Vorrat verfügt.»

war die Freigabe von Pflichtvorräten zur Ueberführung in den Konsum — sie erfolgte in der Regel durch schriftliche Entnahme-Ermächtigung der EZK — für die Firma mit der Verpflichtung verbunden, vor Wegnahme der Ware den darauf entfallenden Teil des Kredites zurückzuzahlen. Auch dieser Fall war in einer Anzahl von Pflichtlagerverträgen bereits geregelt (vgl. die oben erwähnten Verträge sowie diejenigen über Rohbaumwolle [Typus III], Terpeninöl und Fette und Oele für die Seifenindustrie). Handelte es sich lediglich um eine vorübergehende Freigabe, so konnte die Firma nach Vervollständigung des Pflichtlagers den zurückbezahlten Kredit wieder erlangen, doch mußte sie dafür ein neues Verpflichtungsformular einreichen<sup>321</sup>. In manchen Fällen zahlten die Firmen die Kredite freiwillig, ohne Rücksicht auf die Fortdauer der Lagerpflicht, zurück, z. B. wenn ihre eigenen Mittel zur Finanzierung ausreichten oder wenn ihnen private Banken Kredite zu besonders günstigen Bedingungen zur Verfügung stellten. Endlich erfolgten solche Rückzahlungen im Zusammenhang mit der von der einen oder andern Partei ausgesprochenen Kündigung des Pflichtlagervertrages. Dabei fiel in der Regel der Termin für die Rückzahlung des Kredites mit dem Ende der Lagerhaltungspflicht zusammen. Einzig die Pflichtlagerverträge über Rohbaumwolle (Typus I und II) und Wolle bestimmten, daß der Kredit nach Ablauf der Lagerhaltungspflicht in sechs gleichen Raten innerhalb eines halben Jahres zu tilgen sei. Ueberdies sahen sie die Möglichkeit vor, «unter Vorbehalt einer ausreichenden Lösung der Sicherstellungsfrage» die Kredite um maximal zwei Jahre zu verlängern, wenn im Zeitpunkt der Aufhebung der Lagerhaltungspflicht die Baumwollpreise loco Schweiz tiefer sein sollten als die Einstandspreise der Pflichtvorräte, was in der Folge allerdings nicht der Fall war.

Als im Jahre 1948 die Frage der Pflichtlagerhaltung wiederum aktuell wurde, erneuerte das EVD am 1. 9. 1948 seine Vereinbarung mit der Nationalbank. Sowohl inhaltlich als auch im Wortlaut stimmen die beiden Abkommen nahezu überein. Der Hauptunterschied besteht darin, daß die Pflichtlagerwechsel nunmehr zum offiziellen Diskontsatz diskontiert werden, ohne daß die Firma darauf irgend eine Rückvergütung erhält. Die früheren Funktionen der EZK versieht heute der Delegierte für wirtschaftliche Landesverteidigung.

Die genannte Vereinbarung erlaubte dem EVD, in seine neuen Pflichtlagerverträge eine ähnliche Klausel betr. die Finanzierung der Pflichtlager aufzunehmen wie vor und während des Krieges. Die lagerpflichtigen Firmen waren mit dieser Regelung einverstanden; dafür rief sie der Kritik von Seiten der Privatbanken. Da im Gegensatz zu 1939 auf dem Kapitalmarkt eine große Geldflüssigkeit herrschte, waren sie bereit, die Pflichtlager zu gleichen Bedingungen zu finanzieren wie die Nationalbank, sofern ihnen diese die Rediskontierung der Wechsel zusicherte und der Bund für die Kredite eine ähnliche Garantie übernahm wie gegenüber der Nationalbank. Die Privatbanken machten geltend, durch die Pflichtlagerkredite der Nationalbank würde lediglich neues Geld geschaffen und damit die Inflation gefördert. Diese Bedenken schienen nicht ganz unbegründet. Die Nationalbank erklärte sich deshalb bereit, die Pflichtlagerwechsel zum Rediskont zuzulassen und zwar außerhalb der den Privatbanken bis dahin zugestandenen Limite. Der Bund entsprach dem Begehren der Privatbanken in der Weise, daß er durch die Finanzverwaltung mit jeder Bank, die sich zur Finanzierung eines Pflichtlagers gegen Eigenwechsel bereit erklärte, von Fall zu Fall eine Vereinbarung schloß, in welcher er die Zusicherung abgab, bei Protest des Wechsels mangels Zahlung der Bank die Wechselsumme samt Zins und Kosten zu vergüten<sup>322</sup>. Im Gegensatz zur Natio-

<sup>321</sup>) Nur in einem Falle wich die EZK von dieser Forderung ab: als sie im Oktober 1939 generell ein Monatsbetroffnis der Pflichtvorräte an Zucker, Reis, Ernährungsfettstoffen und Kaffee vorübergehend freigab, genügte für die Wiedererlangung des Kredites eine Erklärung der Firma über den Stand bzw. die Wiederöffnung ihres Pflichtlagers. Diese Erklärung mußte wie ein Verpflichtungsformular in drei Exemplaren ausgestellt, der EZK zum Visum eingesandt und hierauf der Bank eingereicht werden.

<sup>322</sup>) Zu diesen und den folgenden Ausführungen vgl. A. Sieben, aaO., 275 f.

nalbank mußte sich die Bank allerdings verpflichten, falls dem Bund nach Abschluß des Aussonderungsverfahrens ein Verlust entstehen sollte, davon den zehnten Teil zu übernehmen. Der Diskontsatz, den die Bank dem Pflichtlagerhalter verrechnete, durfte höchstens 1 % über demjenigen der Nationalbank liegen.

Die erwähnte Garantieerklärung gegenüber den Privatbanken konnte der Bund nicht abgeben, ohne im Konkurs oder Nachlaß des Lagerpflichtigen in gleicher Weise privilegiert zu sein wie bei einer Finanzierung durch die Nationalbank. Aus diesem Grunde erfuhr sein Aussonderungsrecht an zusätzlichen kriegswirtschaftlichen Vorräten durch BRB vom 9. 3. 1949 (AS. 1949, 245) eine entsprechende Erweiterung<sup>323</sup>.

Eine besondere Schwierigkeit erwuchs der Fortführung der Finanzierungsmaßnahmen für die Pflichtlagerhaltung aus dem Abbau der außerordentlichen Vollmachten durch den BB vom 6. 12. 1945 (AS. 61, 1049). Da sich die Bundesratsbeschlüsse über das Aussonderungsrecht auf diese Vollmachten stützten und derjenige vom 9. 3. 1949 zudem nur bis Ende 1949 galt, mußte das Institut des Aussonderungsrechtes ins ordentliche Recht übergeführt werden. Das geschah durch eine entsprechende Ergänzung des BG vom 1. 4. 1938<sup>324</sup>; dessen Art. 3 erhielt durch BG vom 29. 9. 1949 (AS. 1949, 1799) folgenden Absatz 4:

«Der Bund hat an Vorratslagern Dritter ein Recht auf Herausgabe und ausschließliche Befriedigung (Aussonderungsrecht), wenn er die Kreditgeber für einen allfälligen Ausfall aus der Finanzierung der Lager deckt und der Lagereigentümer in Konkurs kommt oder einen Nachlaßvertrag abschließt. Pfandrechte an Vorratslagern sind gegenüber der Eidgenossenschaft im Umfange ihres Herausgabeanspruches unwirksam. Wird der Bund für seine Forderung nicht gedeckt, so stehen Ansprüche gemäß Art. 285 ff SchKG auf Anfechtung von Verfügungen über Vorratslager ausschließlich ihm zu.»

Gestützt auf diese Rechtsgrundlage erließ der Bundesrat am 3. 3. 1950 die VO III über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern (AS. 1950, 257), in welcher alle näheren Einzelheiten des Aussonderungsrechtes geregelt werden (vgl. darüber u. B. 3/d). Der Abschluß der oben erwähnten, von Fall zu Fall mit den Privatbanken zu treffenden Vereinbarungen erfolgte vom Inkrafttreten des BG vom 29. 9. 1949 an nicht mehr durch die Eidgenössische Finanzverwaltung, sondern durch den Delegierten.

Die Tatsache, daß nun auch Privatbanken Pflichtlager belehnen, findet ihren Niederschlag in den Pflichtlagerverträgen. Statt einer «Finanzierung durch die Nationalbank» sprechen sie fortan von einer solchen «durch die Nationalbank oder andere Bankinstitute». Die Klausel betreffend die finanziellen Erleichterungen erfuhr aber auch in anderer Hinsicht Änderungen. Während die in den Jahren 1948/49 abgeschlossenen Verträge z. T. noch nähere Bedingungen der Finanzierung enthielten, ging das EVD dazu über, nur noch die Finanzierungsmöglichkeiten als solche im Vertrag zuzusichern und die Regelung der Einzelheiten einer «besonderen Vereinbarung zwischen dem Delegierten und der Firma» vorzubehalten<sup>325</sup>. Die ersten neuen Verträge über die Vorratshaltung an Zucker gebrauchten dabei die Wendung: «Das EVD er-

<sup>323</sup>) Vgl. 27. Vollm. Ber. des BR. vom 13. 5. 1949, BBl. 1949/I, 1041 f., sowie Sten. Bull. NR. 1949, 624; StR. 1949, 898.

<sup>324</sup>) Vgl. Botsch. BR. vom 13. 5. 1949, BBl. 1949/I, 993 ff. sowie die Berichtserstattungen in den eidg. Räten, Sten. Bull. NR. 1949, 724 ff.; StR. 1949, 441 ff. Bei der gleichen Gelegenheit wurde in einem Absatz 5 die Stempelfreiheit der Pflichtlagerverträge statuiert (vgl. u. bei Anm. 325).

<sup>325</sup>) Von den heute gebräuchlichen Vertragsformularen enthalten nur noch zwei Näheres über die Finanzierung: die Verträge über flüssige Treib- und Brennstoffe bestimmen, daß die Rückzahlung des Kredites vor Entnahme der Ware in monatlichen Raten entsprechend dem dannzumaligen Monatsverbrauch erfolgen könne; die Verträge über Kartoffeln enthalten neben der Pflicht zur Rückerstattung eines entsprechenden Teiles des Bankkredites bei Freigabe von Pflichtvorräten eine ebensolche Verpflichtung für den Fall, daß der Wert der Vorräte infolge von Preisrückschlägen, Quantitäts- oder Qualitätsverminderungen den Betrag des eingeräumten Kredites unterschreitet.

klärt sich bereit, 90 % der gesamten unter Art. 2 aufgeführten Mengen Zucker zur Finanzierung durch die Schweizerische Nationalbank zuzulassen.» Da ein Teil der Lagerpflichtigen diese Zusicherung als ungenügend empfand, wurde der Ausdruck «sich bereit erklären» durch das bestimmtere «sich verpflichten» ersetzt. Die eine wie die andere Formulierung machte die in der Vereinbarung mit der Nationalbank enthaltene Bestimmung, wonach bei zweifelhafter Bonität der Firma der Delegierte «über die Gewährung des Kredites und dessen Höhe entscheidet», praktisch illusorisch. Hat der Delegierte einmal mit der Firma einen Pflichtlagervertrag abgeschlossen, so muß er die Nationalbank anweisen, das Pflichtlager in dem vertraglich vorgesehenen Ausmaß zu belehnen. Er wird allerdings in einem solchen Falle die Kontrollstelle beauftragen, die Vorräte der betreffenden Firma öfters und besonders sorgfältig zu kontrollieren, um zu verhindern, daß die Firma ihr Pflichtlager unberechtigtweise angreift und dadurch das Aussonderungsrecht des Bundes schmälert.

Die in den Verträgen erwähnte «besondere Vereinbarung» betreffend die Finanzierung der Pflichtvorräte ist nichts anderes als das sog. Verpflichtungsformular, das äußerlich gegenüber früher stark umgestaltet wurde. Genau betrachtet handelt es sich um eine Verbindung von «Verpflichtungsformular» und «Wegleitung», indem die Aufstellung über die zu finanzierenden Vorräte, die Verfahrensvorschriften, die Finanzierungsbedingungen und die von der Firma abzugebende Erklärung auf einem einzigen Blatt zusammengefaßt wurden. Die Erklärung deckt sich wörtlich mit der während der Kriegswirtschaft zuletzt verlangten. Die Finanzierungsbedingungen entsprechen ebenfalls den damaligen, mit dem Unterschied, daß Firmen, welche zur Erlangung von Bankkrediten unrichtige Angaben machen, nicht mehr nach kriegswirtschaftlichem Strafrecht, sondern nach den Bestimmungen des BG vom 1. 4. 1938 bestraft werden. Insbesondere wurde an der Vorschrift festgehalten, daß nur effektiv auf Lager gelegte, im freien Eigentum der Firma stehende Pflichtvorräte zur Finanzierung angemeldet werden dürfen. Das bedeutet indessen nicht, daß eine Firma das ganze Pflichtlager öffnen muß, bevor sie um einen Bankkredit nachsuchen darf. Es ist ihr ohne weiteres gestattet, dasselbe tranchenweise anzulegen und die Teilmengen belehnen zu lassen, um sich auf diese Weise neue Mittel zur Bezahlung der restlichen Partien zu beschaffen.

Eine einigermaßen wesentliche Veränderung gegenüber früher erfuhr lediglich das Verfahren zur Erlangung eines vom Bunde garantierten Wechselkredites. Das von der Firma in 4 (früher 3) Exemplaren ordnungsgemäß ausgefüllte und unterzeichnete Verpflichtungsformular ist nicht mehr direkt der zuständigen Bundesstelle, sondern zunächst der Kontrollstelle zum Visum einzureichen. Findet diese es in Ordnung, leitet sie es an den Delegierten weiter, der es seinerseits visiert, ein Exemplar der Bank, eines der Kontrollstelle und die beiden restlichen der Firma zustellt. Hierauf hat die Firma der Bank unter Beilage eines dieser Formulare, einer rechtsgültig unterzeichneten Abschrift der letzten Bilanz mit Gewinn- und Verlustrechnung<sup>325a</sup> und der Unterschriften der für sie zeichnungsberechtigten Personen ein Diskontkredit-Gesuch einzureichen. Der Rest des Verfahrens ist unverändert geblieben.

Was das Ausmaß der Finanzierung betrifft, beschränkten zu Beginn der neuen Pflichtlagerhaltung die Verträge über industrielle Rohstoffe und Hilfsstoffe die der Firma zugesagten finanziellen Erleichterungen regelmäßig auf einen Teil der Vorräte. Die übliche Klausel lautete: «Die Schweizerische Nationalbank bevorschußt zu 90 % den einen Dreimonatsbedarf übersteigenden Vorrat, wenn sich die Firma für eine Pflichtlagerhaltung von mindestens vier (in andern Verträgen sechs, acht usw.) Monaten verpflichtet.» Diese Beschränkung fiel aber bald dahin. Beibehalten wurde jedoch die Sicherheitsmarge von 10 %. Nach den älteren Verträgen über Lebensmittel sowie den derzeitigen Verträgen über Rohphosphate, Maschinenschmieröle und dem Normalvertrag (Typus II—VII) besteht sie darin, daß der Bund nur 90 % der Pflichtvorräte zur Finanzierung zuläßt; die meisten übrigen Verträge da-

<sup>325a</sup>) Gegenüber Firmen, welche ihnen genügend bekannt sind, verzichten Privatbanken gelegentlich auf diese Belege.

gegen sehen die Belehnung des gesamten Pflichtlagers, aber nur zu 90 % seines Wertes vor. In der Praxis wird die Höchstgrenze des Pflichtlagerkredites ausschließlich nach dem zweiten Verfahren ermittelt. Das für alle Waren verwendbare Verpflichtungsformular trägt den Vermerk, daß der Finanzierungsrichtpreis dem «gegenwärtigen Einstandspreis der Ware franko Lagerort abzüglich 10 %», also 90 % des Wertes der Ware entspreche, wobei Ausnahmeregelungen für gewisse Warengattungen ausdrücklich vorbehalten werden.

Wo die Pflichtlagerverträge nichts anderes bestimmen, setzt der Delegierte den Finanzierungsrichtpreis fest. Bei einer Reihe von Waren ermächtigt er die Kontrollstelle zu dessen Ermittlung und Einsetzung in das Verpflichtungsformular. Ist die Lagerhaltung einer Ware zufolge ihrer Beschaffenheit mit besonderen Risiken verbunden, so setzt der Delegierte den Finanzierungsrichtpreis in Abänderung des Normalvertrages auf nur 80 % fest (vgl. den Vertrag über Fleisch). Eine Abweichung von der Norm, daß die vertraglich gebundenen Vorräte zu 90 % ihres Wertes zur Finanzierung zugelassen werden, kann auch dort in Betracht kommen, wo anzunehmen ist, daß das Pflichtlager nur zum Teil den Charakter zusätzlicher Vorräte hat, während ein anderer Teil schon bisher als freier Vorrat gehalten wurde (vgl. z. B. den Vertrag über Rohtabak). Im zweiten Falle verlangt der Bund überdies u. U. eine zusätzliche Sicherheit. So müssen sich sämtliche Firmen, welche Rohtabakpflichtlager anlegen, durch Unterzeichnung eines Reverses verpflichten, die Darlehensschuld eines allfällig zahlungsunfähig gewordenen Mitunterzeichners gegen Abtretung seiner Pflichtvorräte an Rohtabak zu tilgen. Der Bund, welcher der belehnenden Bank gegenüber als Solidarbürge für die Rückzahlung der gewährten Kredite haftet, deckt sich hier also, abgesehen von seinem Aussonderungsrecht, noch durch Rückbürgschaft.

Bei Waren, für welche ein Garantiefonds besteht, entspricht der Finanzierungsrichtpreis ausnahmslos 90 % des in der Regel von der EPK festzusetzenden Pflichtlagerbasispreises <sup>326</sup>.

Wird der Finanzierungsrichtpreis einer Ware zufolge Amortisation durch den Garantiefonds oder in Anpassung an niedrigere Weltmarktpreise herabgesetzt, so hat die Firma einen entsprechenden Teil des Kredites zurückzubezahlen. Dasselbe gilt bei einer dauernden oder auch bloß vorübergehenden Freigabe von Pflichtvorräten <sup>327</sup>. Ein neues Verpflichtungsformular braucht in einem solchen Falle nicht ausgefüllt zu werden, wohl aber bei einer Erhöhung des Kredits und zur Wiedererlangung zurückbezahlter Kredite.

#### *b) Der Anspruch auf Deckung unversicherbarer Risiken durch den Bund*

Ein bedeutendes Hindernis für die Anlegung zusätzlicher Vorräte bilden auch die unversicherbaren Risiken. In politisch ruhigen Zeiten kommen als Ursache nichtversicherbarer Schäden praktisch nur Elementarkatastrophenereignisse in Betracht; in unsicheren Zeiten dagegen — und gerade dann erreichen die Interessen des Landes eine vermehrte Vorratshaltung — tritt die Gefahr von kriegerischen Handlungen, Revolution, Aufruhr und Streiks hinzu, welche für die Warenlager eine weit schwerere Bedrohung darstellen als Uberschwellungen, Lawinen und dergleichen.

Während eine versicherungsmäßige Abdeckung der Elementarschädenrisiken früher allgemein als nicht möglich erschien, sind in neuerer Zeit sowohl die kantonalen Brandversicherungsanstalten als auch die privaten Feuerversicherungsgesellschaften zunächst versuchsweise dazu übergegangen, Schäden, welche in den gegen Feuer versicherten Mobilien oder Immobilien durch bestimmte Elementarkatastrophen verursacht werden, wenigstens teilweise zu vergüten. Ab 1. 10. 1953 gewähren sie gegen eine bescheidene Erhöhung der Prämie volle Deckung für Elementarschäden infolge von Felsstürzen, Erdbeben,

<sup>326</sup>) Vgl. die betreffenden Pflichtlagerverträge.

<sup>327</sup>) Die Freigabebewilligungen, von denen die finanzierende Bank Kopie erhält, sind regelmäßig mit der Bedingung verbunden, daß die Firma vor der Auslagerung der Ware die darauf entfallende Belehnungssumme zurückzahlt.

Lawinen, Schneedruck, Steinschlag, Sturmwind, Hochwasser, Ueberschwemmungen und Hagel. Nicht in die Versicherung eingeschlossen sind dagegen Schäden verursacht durch Grundwasser, Bodensenkungen, schlechten Baugrund, fehlerhafte bauliche Konstruktion, mangelhaften Gebäudeunterhalt, Unterlassung der zumutbaren Abwehrmaßnahmen, künstliche Erdbewegungen, Wasser aus Stauseen oder künstlichen Wasseranlagen sowie periodisches Ansteigen oder Ueberborden von Gewässern. Ferner haften die schweizerischen Versicherungsinstitute nicht bei Erdbeben, vulkanischen Eruptionen<sup>329</sup> oder Veränderungen der Atomstruktur. Gewisse ausländische Versicherungsgesellschaften decken auch einige dieser Schäden sowie solche infolge von Streiks, Aufruhr und bürgerlichen Unruhen. Diese Tatsache darf für die Schweizer Behörden aber nicht maßgebend sein, will man die Firmen nicht veranlassen, sich bei ausländischen Gesellschaften zu versichern. Im Zusammenhang mit der Pflichtlagerhaltung gelten diese Risiken deshalb als unversicherbar.

Ebenfalls unversicherbar sind die eigentlichen Kriegsrisiken. Wollte man ihnen auf dem Wege der Versicherung begegnen, so hätten die Versicherten Prämien in einer Höhe zu leisten, welche sie als untragbar empfinden und deshalb ablehnen würden. Andererseits müßten die Versicherungsinstitute Haftungsgarantien in einem Ausmaße übernehmen, das zu ihrem Vermögen in krassem Mißverhältnis stände. Bei den besonders zu Beginn eines Krieges zu erwartenden Groß-Schäden wären die Mittel auch der bestfundierten Gesellschaft bald erschöpft, zumal in solchen Zeiten auch die Rückversicherungsbeziehungen notleidend zu werden pflegen.

Die vorstehend dargelegten Umstände führten dazu, daß das EVD bereits in die im Dezember 1938 abgeschlossenen Verträge über die Vorratshaltung an Benzin/Benzol eine Klausel einfügte, wonach der Bund die Haftung für Sachschäden als unmittelbare Folge von kriegerischen Handlungen zwischen Staaten, Bürgerkriegen, Revolution, Aufruhr, Streiks sowie von Elementarkatastrophen-Ereignissen übernahm. Als daraufhin die Vertreter anderer Handels- und Industriekreise ähnliche Begehren stellten wie die Benzinimporteure, befaßte sich der Bundesrat in seiner Sitzung vom 17. 2. 1939 ganz allgemein mit dem Problem der Deckung der unversicherbaren Risiken auf den Pflichtlagern. Zunächst erwog er die Schaffung einer besonderen Versicherung mit Zahlung von Prämien, ähnlich wie bei der Deckung des Kriegsrisikos für gewisse Fluß- und Landtransporte gemäß BRB vom 30. 9. 1938 (AS. 54, 708). Er kam indessen zum Ergebnis, daß — abgesehen von praktischen Schwierigkeiten bei der Erhebung der Prämien — ihre Bezahlung dem Pflichtlagerhalter kaum zugemutet werden dürfte. Dies zumal deshalb, weil zwischen dem Transportrisiko und dem Risiko auf den Pflichtlagern insofern ein grundsätzlicher Unterschied besteht, als die Fluß- und Landtransporte von den Importeuren freiwillig, aus privatwirtschaftlichem Interesse durchgeführt werden, während die Anlegung zusätzlicher Vorräte auf Veranlassung des Staates und im Interesse der Allgemeinheit erfolgt. Aber auch eine Ueberwälzung der Prämien auf den Konsumenten durch Einkalkulation in den Preis der Pflichtlagerwaren erachtete der Bundesrat als untragbar, so daß letzten Endes nichts anderes übrig geblieben wäre, als daß der Bund selbst die Prämien übernommen hätte. Unter diesen Umständen erschien es dem Bundesrat zweckmäßiger, in die künftigen Pflichtlagerverträge eine ähnliche Klausel aufnehmen zu lassen, wie sie diejenigen über Benzin/Benzol bereits enthielten. Um das Risiko für den Bund einigermaßen tragbar und vor allem kontrollierbar zu gestalten, sollten in der betreffenden Vertragsbestimmung die Haftung des Bundes auf die Pflichtvor-

<sup>328</sup>) Vgl. die «Allgemeinen Bedingungen» schweizerischer Gesellschaften, insbesondere der Schweiz. Mobiliarsversicherungs-Gesellschaft, für die Versicherung gegen Feuer-, Explosions- und Elementarschäden, Art. 1, Ziff. 4.

<sup>329</sup>) Obschon die in Frage stehende Haftung auf in der Schweiz befindliche Sachgüter beschränkt ist und die zuletzt genannte Gefahr bei diesen gleich null sein dürfte, wird sie in den «Allgemeinen Bedingungen» der Versicherungsanstalten und -gesellschaften und in Anlehnung hieran in den Pflichtlagerverträgen ausdrücklich erwähnt.

räte beschränkt und diese genau umschrieben, die zu deckenden Risiken abschließend aufgezählt und endlich die Grundsätze für die Schadensrechnung niedergelegt werden. Ferner beschloß der Bundesrat auf Antrag des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes, daß zur Deckung der so vom Bunde übernommenen Risiken ein Fonds anzulegen und mit einer bis zum Höchstbetrag von 10 Millionen Franken gehenden Summe zu ähnen sei <sup>330</sup>.

Gestützt auf diesen Entscheid nahm das EVD in die meisten der in den Jahren 1939/40 geschlossenen Pflichtlagerverträge eine Abrede auf, wonach der Bund die Haftung übernahm für Sachschäden als unmittelbare Folge von

- a) kriegerischen Handlungen zwischen Staaten mit oder ohne Kriegserklärung, verübt durch Beschießung, Bombardierung sowie durch andere Kriegsmittel;
- b) Bürgerkrieg, Revolution, Aufruhr und Streiks;
- c) Elementarkatastrophen-Ereignissen; als solche galten: Erdbeben und vulkanische Eruptionen, Ueberschwemmungen durch künstlich gestaute Wasser oder durch Wasser aus künstlichen Wasseranlagen, Felsstürze, Erd- und Schneerutsche, Lawinen, Steinschlag, Sturmwind, Hochwasser, Ueberschwemmungen und Hagel <sup>331</sup>.

Für diese abschließend aufgezählten Risiken haftete der Bund nur, soweit dafür nicht bei staatlichen oder privaten schweizerischen Versicherungsinstitutionen Deckung genommen werden konnte und sofern nicht aus irgendeinem andern Rechtstitel für die Firma Ersatz erhältlich war. Beanspruchte eine Firma eine Vergütung, so hatte sie sich darüber auszuweisen, daß das schadensstiftende Ereignis nicht oder nicht vollständig versichert werden konnte und daß sie nicht aus einem andern Rechtstitel entschädigt wurde <sup>332</sup>. Als Grundlage für die Schadensberechnung diente der *Einstandspreis* der Ware loco Lagerort bei Eintritt des Schadenereignisses. In Abweichung von diesem Grundsatz vergütete das EVD bei Textilrohstoffen und bei Maschinenschmierölen den (höheren) *Wiederbeschaffungspreis loco Lagerort*, wenn es die Wiederäufnung des Pflichtlagers verlangte.

Die Haftung des Bundes erstreckte sich in der Regel auf die gesamten Pflichtvorräte. Bei Textilrohstoffen galt sie aber ohne weitere Voraussetzungen nur für die in Bundeslagern untergebrachten Warenmengen; wollte die Firma sie auch auf die in eigenen oder dritten Lagerräumlichkeiten eingelagerten Vorräte ausdehnen lassen, so mußte sie ein besonderes Meldeformular ausfüllen und dem Beauftragten für Kriegswirtschaft bzw. der EZK einreichen. Auf Grund der darin enthaltenen und durch Originaldokumente belegten Angaben entschied die genannte Stelle über die Frage der Uebernahme der unversicherbaren Risiken durch den Bund. Eine Haftung bestand erst vom Zeitpunkt der ausdrücklichen Deckungszusage an. Zeigte sich nachträglich, daß sie gestützt auf unrichtige oder unvollständige Auskünfte der Firma ausgesprochen war, so war sie für den Bund unverbindlich. Darauf wurde die Firma sowohl im Anmeldeformular als in der Deckungszusage aufmerksam gemacht.

Neben den erwähnten Verträgen gab es auch solche, die keine Haftung des Bundes für unversicherbare Risiken kannten. Sie betrafen ausnahmslos industrielle Roh- und Hilfsstoffe. LAUTNER bemerkt in seinem «System» (S. 268, Anm. 109), daß dem 1943 gebräuchlichen Vertragsformular eine Sachschadenhaftung des Bundes nicht mehr bekannt gewesen sei. Durchgeht man die Pflichtlagerverträge der Jahre 1939/46, so kommt man indessen nicht ohne

<sup>330</sup>) Vgl. Protokollauszug der Sitzung des BR. vom 17. 2. 1939.

<sup>331</sup>) Zu diesen und den folgenden Ausführungen vgl. J. Lautner, System, 268, insbesondere Anm. 109.

<sup>332</sup>) Die Pflichtlagerverträge über Benzin/Benzol erleichterten den Nachweis der Unversicherbarkeit insofern, als er als erbracht galt, sofern die die Pflichtvorräte betreffende Versicherungspolice seinerzeit — d. h. anlässlich der Belehnung der Vorräte (vgl. o. S. 88) — vom EVD genehmigt und das eingetretene Schadenereignis durch diese Police nicht gedeckt war.

weiteres zu diesem Ergebnis. Die Unterscheidung dürfte eher warenmäßig als zeitlich gemacht worden sein. Tatsächlich enthalten auch im Jahre 1943 abgeschlossene Verträge über Schmieröl und über Dieselöl, Heizöl/Gasöl die Deckungszusage, während sie andererseits Verträgen über Roheisen und Weißblech aus dem Jahre 1940 fremd ist.

Während des ganzen zweiten Weltkrieges ereignete sich kein einziger Schadenfall, bei dem der Bund auf Grund seiner Haftung für unversicherbare Risiken auf Pflichtvorräten in Anspruch genommen worden wäre. Der Fonds dafür, der übrigens nie bis zur ursprünglich vorgesehenen Höhe von 10 Millionen geäuftet worden war, wurde deshalb 1949 aufgelöst und sein Vermögen der Bundeskasse (Rückstellung für Verluste aus Pflichtlagerhaltung) zugeführt.

Im Jahre 1948 stellte sich erneut die Frage der Uebernahme der unversicherbaren Risiken auf den zusätzlichen Vorräten durch den Bund. Zunächst gelang es dem Delegierten allerdings, mit verschiedenen Unternehmen Pflichtlagervorräte über industrielle Roh- und Hilfsstoffe abzuschließen, ohne daß die betreffenden Firmen vom Bund die Deckung der unversicherbaren Risiken verlangt hätten. Die Importeure der Lebensmittelbranche dagegen, welche der Bund generell zur Haltung gewisser Pflichtlager veranlassen wollte, erklärten sich unter Hinweis auf ihre knappe Gewinnmarge außerstande, diese Risiken selbst zu tragen. Andererseits glaubte der Bund, angesichts seiner verschlechterten Finanzlage nicht auf den früheren Vertragstext zurückgreifen zu können. An diesem Interessengegensatz drohte die Anlegung von Lebensmittelpflichtlagern beinahe zu scheitern. Da dem Bund in einem solchen Falle angesichts der unsicheren weltpolitischen Lage nichts anderes übrig geblieben wäre, als die Vorratshaltung auf Grund von Art. 3/I lit. c des Sicherstellungsgesetzes zu verfügen, wobei er die betroffenen Firmen aber hätte schadlos halten müssen und somit auch genötigt gewesen wäre, allfällige unversicherbare Schäden an den Vorräten zu tragen, erklärte er sich schließlich bereit, in den Verträgen über die Vorratshaltung an Zucker wenigstens die Haftung für unversicherbare Elementarschäden und eigentliche Kriegsschäden zu übernehmen, letzteres allerdings nur so lange, als die Schweiz nicht selbst in einen Krieg verwickelt würde. Eine Deckungszusage auch für diesen Fall wäre, so argumentierten die zuständigen Behörden, für die Pflichtlagerhalter ohne praktischen Wert, weil bei einem Uebergreifen des Krieges auf die Schweiz die Schäden ein solches Ausmaß annehmen würden, daß der Staat außerstande wäre, sie zu decken. Auch die regulären Ansprüche aus Brandversicherungen usw. könnten dann kaum mehr befriedigt werden, sondern es müßten die laufenden Versicherungsverträge durch Vollmachtenrecht annulliert und nach Beendigung des Krieges besondere Grundsätze für die Deckung der während seiner Dauer eingetretenen Schäden aufgestellt werden. Nach diesen Grundsätzen versprach der Bund, auch für Kriegsschäden an den Zuckerpflichtlagern aufzukommen.

Mit einigem Widerstreben fanden sich die Zuckerimporteure mit diesem Standpunkt ab und beschlossen, gleichsam als Ersatz für die ihres Erachtens ungenügende Deckungszusage des Bundes innerhalb des Garantiefonds (vgl. o. bei Anm. 285) einen Fonds zur Deckung unversicherbarer Risiken anzulegen<sup>333</sup>. Nicht richtig fanden sie es dagegen, daß sich der Bund auch der Haftung für Schäden infolge von Streiks, Aufruhr und Revolution entziehen wollte. Sie unterzeichneten zwar die ihnen vorgelegten Pflichtlagerverträge, wurden aber neuerdings beim EVD vorstellig, um eine Ergänzung der Vertragsbestimmungen über die Deckung unversicherbarer Risiken durch den Bund zu erwirken. Da gleichzeitig auch die Importeure von Speisefetten und Speiseölen ihre Bereitschaft zur Anlegung von Pflichtlagern von derselben Bedingung abhängig machten, gab der Bund nach. Seit dem Frühjahr 1949 sehen alle Pflichtlagerverträge die Haftung des Bundes für Sachschäden als unmittelbare Folge von kriegesischen Handlungen — mit der oben erwähnten zeitlichen Einschränkung —, Revolution, Aufruhr, Streik sowie der früher auf-

<sup>333</sup>) Vgl. Protokoll der 3. Sitzung der Expertenkommission für die zukünftige Gestaltung der Zuckerwirtschaft vom 11. 6. 1948.

gezählten Elementarkatastrophen-Ereignisse vor. Die schon bestehenden Verträge wurden aus Gründen der Rechtsgleichheit entsprechend ergänzt bzw. annulliert und durch solche auf neuem Formular ersetzt<sup>334</sup>.

Die Haftung des Bundes erstreckt sich bei allen Warengattungen ohne weiteres auf die gesamten im Vertrag nach Menge und Lagerort umschriebenen Pflichtvorräte. Die Voraussetzungen für die Auszahlung einer Entschädigung durch den Bund sind dieselben wie während der Kriegswirtschaft: die Firma hat den eingetretenen Schaden sowie die Tatsache zu beweisen, daß sie daran kein Verschulden trifft, daß eine Versicherung gegen das schadenstiftende Ereignis bei schweizerischen Gesellschaften und Körperschaften nicht oder nur teilweise möglich war und daß sie aus andern Rechtstiteln keine Entschädigung erlangen kann<sup>335</sup>. Als Grundlage für die Schadensberechnung gilt ausnahmslos der Einstandspreis der Ware loco Lagerort im Zeitpunkt des Eintritts des Schadenereignisses.

Aus Kreisen der Privatwirtschaft wurde gelegentlich eingewendet, die Vorschrift, wonach die Firma beweisen müsse, daß sie kein Verschulden trifft, bedeute eine Umkehr der Beweislast gegenüber dem Versicherungsrecht, wie es im BG vom 2. 8. 1908 über den Versicherungsvertrag (BS. Bd. 2, S. 784) geordnet sei. Das trifft allerdings zu. Allein da es sich bei der Deckungszusage des Bundes nicht um einen Versicherungsvertrag handelt — es fehlt ihr das von der Doktrin verlangte Merkmal der Erwerbsabsicht seitens des «Versicherers» sowie dasjenige der Entgeltlichkeit<sup>336</sup> — ist das zitierte Gesetz dafür nicht maßgebend. Ihrer Rechtsnatur nach stellt die Haftungsübernahme durch den Bund einen selbständigen, zu den übrigen Abreden des Pflichtlagervertrages hinzutretenden Garantievertrag dar, und bei diesem kann der Garant im Vertrag die Voraussetzungen niederlegen, unter welchen er dem Garantieempfänger haften will<sup>337</sup>.

Zur Deckung der von ihm übernommenen unversicherbaren Risiken auf den Pflichtlagern gedachte der Bund einen Fonds zu errichten. Das eidgenössische Versicherungsamt arbeitete einen Entwurf zu einem entsprechenden BRB aus, doch sah der Bundesrat in der Folge von der Verwirklichung des Projektes ab, weil der dafür erforderliche Apparat in keinem Verhältnis zu den effektiven Risiken gestanden hätte. Auf Grund der heutigen Regelung müßten somit allfällig vom Bund zu deckende Schäden aus der allgemeinen Bundeskasse vergütet werden.

### *c) Der Anspruch auf steuerliche Erleichterungen*

In den vorhergehenden Kapiteln wurde verschiedentlich erwähnt, daß der Abschluß von Pflichtlagerverträgen im Jahre 1949 auf größere Schwierigkeiten stieß als 1938/39. Damals waren alle in Frage kommenden Güter unbeschränkt erhältlich, die Preise niedrig. 1948 dagegen herrschte auf dem Weltmarkt noch ein ausgesprochener Warenmangel. Viele lebenswichtige Güter, sowohl Lebensmittel wie industrielle Rohstoffe, waren international noch bewirtschaftet und konnten nur im Rahmen der der Schweiz zugeteilten Kontingente eingeführt werden. Die Preise betrugen ein Mehrfaches der Vorkriegszeit. Es war aber mit erheblichen Abschlägen zu rechnen, sobald der drin-

334) Während der Verhandlungen zwischen den Lebensmittelimporteuren und dem EVD bediente sich der Delegierte beim Abschluß von Pflichtlagerverträgen über industrielle Rohstoffe eine Zeitlang eines Formulars, das eine Art Meistbegünstigungsklausel enthielt. Im Anschluß an die Bestimmungen über die der Firma eingeräumten finanziellen und steuerlichen Erleichterungen wurde ihr nämlich auch ein Anspruch auf allfällige weitere Erleichterungen zubilligt, welche der Bund den übrigen Pflichtlagerhaltern gewähren würde. (Vgl. die Normalverträge Typus II und III.)

335) Vgl. hierzu A. Sieben, aaO., 277.

336) Vgl. Th. Guhl, Das schweizerische Obligationenrecht. 4. Aufl., 731 f.

337) Vgl. Th. Guhl, aaO., 132 f.

gendste Nachholbedarf gedeckt und der in vielen Ländern durch die Kriegseignisse beeinträchtigte Produktionsapparat wieder leistungsfähig sein würde. Unter diesen Umständen erschien die Anlegung von Warenlagern als sehr riskantes Unterfangen. Berücksichtigt man noch weiter, daß die Kapitalkraft vieler Unternehmungen wohl gestiegen war, ihre eigenen Mittel aber nicht in einem entsprechenden Umfange zugenommen hatten, so ist es begreiflich, daß die Privatwirtschaft zögerte, sich zur Haltung zusätzlicher Vorräte zu verpflichten. Was sie davon abhielt, war insbesondere auch die Aussicht, einen allfälligen Verlust auf den Pflichtlagern allein tragen, von einem allfälligen Gewinn dagegen einen erheblichen oder sogar den größten Teil dem Fiskus abliefern zu müssen. Im Jahre 1939 hatten sowohl die Eidgenössische Steuerverwaltung als auch verschiedene kantonale Steuerbehörden dem EVD in dieser Hinsicht wenigstens beruhigende Zusicherungen abgegeben, wenn auch keine formellen Beschlüsse gefaßt wurden<sup>337a</sup>.

Um diesen Bedenken Rechnung zu tragen und einen vermehrten Anreiz zur Lagerhaltung zu schaffen, versuchte der Bundesrat, die Abschreibungsmöglichkeiten auf den Pflichtlagern zu erleichtern. Zu diesem Zwecke arbeitete das Eidgenössische Finanzdepartement im Sommer 1948 einen Entwurf zu einem BRB über die Behandlung der Pflichtlager bei der eidgenössischen Wehrsteuer aus, der den Kantonen und Verbänden durch das EVD zur Stellungnahme unterbreitet wurde. Gleichzeitig ersuchte es die Kantone, zu prüfen, ob sie nicht auch ihrerseits durch ein gleiches Entgegenkommen bei der steuerlichen Behandlung der Pflichtlager die Vorratshaltung fördern könnten. Die Kantone waren mit dem Entwurf im allgemeinen einverstanden und erklärten sich auch bereit, den Pflichtlagerhaltern bei den kantonalen Steuern gleiche oder ähnliche Erleichterungen zu gewähren wie der Bund bei der eidgenössischen Wehrsteuer. Auch die Vollmachtenkommissionen der eidgenössischen Räte stimmten der Vorlage zu, so daß sie mit geringfügigen Aenderungen am 30. 11. 1948 zum Beschluß erhoben werden konnte (AS. 1948, 1137).

Die steuerliche Erleichterung der Vorratshaltung bestand darin, daß sich Firmen, welche einen Pflichtlagervertrag abgeschlossen hatten, die Pflichtvorräte bei der Veranlagung der Wehrsteuer zu einem unter dem Wehrsteuerwert<sup>338</sup> liegenden Buchwert anrechnen lassen konnten, was eine Herabsetzung des steuerbaren Einkommens, Reingewinnes oder Reinertrages zur Folge hatte. Auf diese Weise sollten allfällige spätere Verluste auf den Pflichtlagern vorweggenommen und in einer Zeit guten Geschäftsganges verbucht werden.

Die erwähnte Vergünstigung wurde nur für Pflichtvorräte gewährt, auf denen die Steuerpflichtigen die damit verbundenen Risiken selbst zu tragen hatten, also nicht für Waren, für die Garantiefonds bestanden. Ferner wurde verlangt, daß der Pflichtlagerhalter die Pflichtvorräte getrennt bilanzierte und darüber ein besonderes Inventar führe (Art. 1, lit. b des Beschlusses). Für den Fall, daß die in Anrechnung gebrachten Verluste bis zur Aufhebung der Lagerpflicht nicht eintreten sollten, schützte sich der Bund gegen einen ungerechtfertigten Steuerausfall dadurch, daß er die Möglichkeit einer rückwirkenden Berichtigung der Veranlagung vorsah<sup>339</sup>.

Obschon die Vorlage, wie erwähnt, auch mit den Spitzenverbänden der Wirtschaft besprochen und von ihnen, wenn auch mit Bedenken, gutgeheißen worden war, blieb dem Beschluß jeder Erfolg versagt; statt anzusteigen, gingen die im Lande liegenden Vorräte vielmehr zurück. Ein Hauptgrund lag darin, daß der BRB vom 30. 11. 1948 den Unternehmungen der Privatwirtschaft wohl eine rasche Abschreibung der Pflichtlager gestattete, aber nicht vorsah, daß ein allfälliger Gewinn auf einige Jahre verteilt versteuert werden dürfe, wie es die Firmen zur Vermeidung einer allzu starken Progression gewünscht hätten. Da der Wehrsteuerbeschluß bis Ende 1949 befristet war und

<sup>337a</sup>) Vgl. P. Renggli, aaO., 13.

<sup>338</sup>) Vgl. Art. 33 des Wehrsteuerbeschlusses, AS. 56, 1947.

<sup>339</sup>) Vgl. zu diesen Ausführungen 26. Vollm. Ber. des BR., BBl. 1949/I, 396; A. Sieben, aaO., 277.

noch nicht feststand, ob eine neue direkte Bundessteuer eingeführt oder in einer Uebergangsperiode der Bundesfinanzreform die Wehrsteuer weiterhin zur Erhebung gelangen werde, war es nicht möglich, eine solche Zusicherung in den BRB aufzunehmen. Um der Privatwirtschaft aber doch eine gewisse Garantie zu geben, ermächtigte der Bundesrat am 20. 5. 1949 den Delegierten, bei seinen Bemühungen um die Förderung der Vorratshaltung von folgender Erklärung Gebrauch zu machen <sup>340</sup>:

«Der Bundesrat wird sich für den Fall der Weitererhebung der eidgenössischen Wehrsteuer über das Jahr 1949 hinaus oder für den Fall der Einführung einer andern direkten Bundeseinkommenssteuer dafür einsetzen, daß Steuerpflichtige, die dem Bund gegenüber zur Haltung bestimmter Warenvorräte verpflichtet sind und aus der Haltung dieser Pflichtlager entstehende Verluste selber tragen müssen, die steuerliche Anerkennung von Abschreibungen der Pflichtlager bis auf den Vorkriegswert beanspruchen können. So entstehende stille Reserven sind erst bei ihrer Auflösung nach den dannzumal geltenden Vorschriften zu versteuern.»

Eine solche Zusicherung durfte der Bundesrat umso eher abgeben, als er bereits in seiner Botschaft vom 22. 1. 1948 zum Entwurf eines BB über die verfassungsgemäße Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes auf die Wünschbarkeit einer größeren Freiheit in der Bemessung der bei der Erhebung einer direkten Bundessteuer zuzulassenden Abschreibungen hingewiesen hatte <sup>341</sup>. Die erwähnte Vorlage war hauptsächlich der staatspolitischen Absicht entsprungen, die auf Notrecht — dringlichen Bundesbeschlüssen und Vollmachtenbeschlüssen — beruhenden Fiskalmaßnahmen aus der Zeit der Wirtschaftskrise in den Dreißigerjahren und des zweiten Weltkrieges, soweit sie für den Finanzhaushalt des Bundes unentbehrlich schienen, in verfassungsmäßiges Recht überzuführen. Die neue Regelung hätte Ende 1949, d. h. bei Ablauf der geltenden Finanzordnung in Kraft treten sollen. Sie beschäftigte das Parlament aber während mehr als zwei Jahren. Um in den Einnahmen des Bundes keinen Unterbruch eintreten zu lassen, mußte deshalb eine Uebergangsordnung geschaffen werden, welche u. a. die Weitererhebung der Wehrsteuer bis zum 31. 12. 1951 ermöglichte <sup>342</sup>. Am 21. 3. 1950 faßte die Bundesversammlung dann einen Beschluß über die verfassungsmäßige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes <sup>343</sup>, der aber in der Volksabstimmung vom 4. 6. 1950 verworfen wurde. Mehr Erfolg hatte eine zweite Vorlage, der BB vom 29. 9. 1950 über die Finanzordnung 1951—1954 (AS. 1950, 1463). Am 3. 12. 1950 stimmte ihm das Schweizervolk zu und gab damit der BV einen befristeten Zusatz, durch welchen die Geltungsdauer der am 20. 12. 1950 noch in Kraft stehenden Bestimmungen der früheren Finanzordnung, also auch des Wehrsteuerbeschlusses, bis zum 31. 12. 1954 verlängert wurde. Der BRB vom 30. 11. 1948 über die Behandlung von Pflichtlagern bei der eidgenössischen Wehrsteuer dagegen wurde aufgehoben.

In Art. 5 des Verfassungsbeschlusses wurde die Bundesversammlung ermächtigt, die in ihrer Geltungsdauer verlängerten Beschlüsse insoweit abzuändern, als damit nicht eine Ertragsvermehrung angestrebt wird. In der dazugehörigen Botschaft vom 19. 7. 1950 hatte der Bundesrat erneut die Notwendigkeit betont, Art. 22, Abs. 1, lit. b des Wehrsteuerbeschlusses so zu ändern, daß er den Steuerbehörden eine liberalere Praxis in bezug auf die Anerkennung von Abschreibungen und Rückstellungen geschäftlicher Betriebe und damit auch ein angemessenes Entgegenkommen gegenüber den Pflichtlagerhaltern erlauben würde <sup>344</sup>. Der BB vom 20. 12. 1950 über die Ausführung der Finanz-

<sup>340</sup>) Vgl. Zirkular des Vorortes des Schweiz. Handels- und Industrie-Vereins vom 7. 6. 1949.

<sup>341</sup>) Vgl. BBl. 1948/I, 497.

<sup>342</sup>) Vgl. Botsch. BR. vom 22. 7. 1949, BBl. 1949/II, 77; BB vom 21. 12. 1949 betr. die Uebergangsordnung des Finanzhaushaltes des Bundes (Finanzordnung 1950 und 1951), AS. 1949/II, 1801.

<sup>343</sup>) Vgl. BBl. 1950/I, 737.

<sup>344</sup>) Vgl. BBl. 1950/II, 435.

ordnung 1951—1954 (AS. 1950, 1467) trug dieser Empfehlung Rechnung, indem er Art. 22/I, lit. b des Wehrsteuerbeschlusses, wonach vom rohen Einkommen «die der Entwertung entsprechenden, geschäftsmäßig begründeten Abschreibungen und Rückstellungen geschäftlicher Betriebe» abgezogen werden dürfen, durch Streichung der Worte «der Entwertung entsprechend» abänderte. Dadurch wurde die erforderliche Lockerung der Abschreibungspraxis möglich, denn, wie der Bundesrat in seiner Botschaft vom 4. 12. 1950 zu dem genannten Beschluß darlegte, können auch Abschreibungen geschäftsmäßig begründet sein, welche über die Entwertung der betreffenden Objekte in der Berechnungsperiode hinausgehen, so namentlich Abschreibungen, mit denen der Ausgleich von in früheren Perioden eingetretenen Wertverminderungen nachgeholt wird<sup>345</sup>. Was insbesondere die Abschreibung von Pflichtlagern anbelangt, erklärte der Bundesrat wörtlich: «Erweisen sich mit Rücksicht auf die besonderen Risiken, die mit der Haltung von Pflichtlagern verbunden sind, Abschreibungen als notwendig, die über das bei freien Lagern Gebotene hinausgehen, so können solche zusätzlichen Herabsetzungen des Steuerwertes ohne Bedenken als geschäftsmäßig begründet anerkannt werden, auch wenn sie unter Umständen zu einer Abschreibung unter den Vorkriegswert führen.» Gestützt hierauf wies die eidgenössische Steuerverwaltung in ihrem Kreisschreiben Nr. 3 vom 4. 1. 1951 die kantonalen Wehrsteuerverwaltungen an, Abschreibungen auf den Pflichtlagern bis zum Vorkriegswert ohne besonderen Nachweis als geschäftsmäßig begründet anzuerkennen und in Fällen, wo der Pflichtlagerhalter nachweist, daß die Haltung des Lagers mit besonders großen Risiken verbunden ist, auch Abschreibungen unter den Vorkriegswert zu bewilligen. Die so entstehenden stillen Reserven sind erst bei ihrer Auflösung nach den dannzumaligen Vorschriften zu versteuern. Anspruch auf solche Abschreibungen können nur Firmen erheben, welche die mit der Pflichtlagerhaltung verbundenen Risiken selber tragen. Für Vorräte, für welche Garantiefonds bestehen, kommen sie somit nicht in Betracht, sondern es sind auf sie die ordentlichen Abschreibungsgrundsätze anwendbar. Mit Ausnahme von Genf gewähren sämtliche Kantone die oben erwähnte Vergünstigung auch bei den kantonalen Steuern, desgleichen viele Gemeinden bei den Gemeindesteuern.

In diesem Zusammenhang ist endlich noch eine eher nebensächliche Erleichterung zu erwähnen: Die Befreiung der Pflichtlagerverträge von der Stempelpflicht. Bei der Ausarbeitung des Sicherstellungsgesetzes erschien die Aufnahme einer diesbezüglichen Bestimmung nicht erforderlich, da es damals noch unbestritten war, daß der Bund dem kantonalen Stempelsteuerrecht nicht unterworfen sei, wenn er als Staat und in Ausübung staatlicher Funktionen auftrete. Nach dieser Auffassung durfte auch der Verkehr von Privaten mit dem Bund nicht durch kantonale Abgaben erschwert werden, sofern, wie dies bei den Pflichtlagerverträgen zutraf, die genannten Voraussetzungen erfüllt waren<sup>346</sup>. Nachdem aber das Bundesgericht entschieden hatte, daß der Bund auch bei Ausführung seiner staatlichen Aufgaben der kantonalen Stempelsteuerpflicht unterworfen sein könne<sup>347</sup>, erschien es ratsam, bei Anlaß der Ergänzung des Sicherstellungsgesetzes am 29. 9. 1945 (vgl. o. b. Anm. 323) bezüglich des nun umstrittenen Punktes der Stempelpflicht der Pflichtlagerverträge eine klare Situation zu schaffen. Art. 3 des Gesetzes erhielt deshalb einen Absatz 5, welcher ausdrücklich bestimmt, daß Verträge Dritter mit dem Bund über die Lagerhaltung stempelfrei sind<sup>348</sup>. Materiell ist eine solche Ausnahme gerechtfertigt, da sich eine Unterwerfung der Pflichtlagerverträge unter die Stempelpflicht ohne Zweifel nachteilig auf die Bereitschaft zur Anlegung gebundener Vorräte auswirken würde.

<sup>345</sup>) Vgl. BBl. 1950/III, 568.

<sup>346</sup>) Vgl. Burckhardt-Salis, Schweizerisches Bundesrecht, Bd. I, Nr. 269, VIII, 604.

<sup>347</sup>) Vgl. BGE 72/I, 382.

<sup>348</sup>) Vgl. hiezu Botsch. BR. vom 13. 5. 1949, BBl. 1949/I, 997 f.

*d) Der Anspruch auf Gewährleistung des Eigenverbrauches der Pflichtvorräte im Falle einer Bewirtschaftung*

Den größten Anreiz zur Pflichtlagerhaltung vermöchte die Gewißheit zu bilden, daß die Firmen die von ihnen angelegten Vorräte in Zeiten einer Bewirtschaftung im eigenen Betrieb und ohne Anrechnung auf die ordentlichen Zuteilungen verwenden könnten<sup>349</sup>. In Erkenntnis dieser Tatsache bestimmt das Sicherstellungsgesetz im Anschluß an die Ermächtigung des Bundesrates zur Beschlagnahme und Enteignung im Falle unmittelbarer Kriegsgefahr, daß freiwillig gehaltene Lager, also auch die vertraglich gebundenen Vorräte, dem Eigentümer zu überlassen sind, soweit das Landesinteresse es gestattet (vgl. Art. 7/II des Gesetzes). Die VO I vom 30. 12. 1938 (AS. 55, 122) wiederholte diese Zusicherung und zwar sowohl für den Fall der wirtschaftlichen Absperzung als auch des Krieges. Sie fand sich auch in einigen Pflichtlagerverträgen aus der Zeit vor dem zweiten Weltkrieg<sup>350</sup>. Allein bereits am 14. 11. 1939 erließ der Bundesrat, gestützt auf seine außerordentlichen Vollmachten, einen Beschluß über Beschlagnahme und Enteignung (AS. 55, 1398), welcher zwischen freiwilligen und verfügbaren Vorräten keinen Unterschied mehr machte, sondern unter andern Objekten der Beschlagnahme und der Enteignung ausdrücklich alle lagernden Waren nannte, «die zur Sicherung der Versorgung von Volk und Heer notwendig sind». Der gleiche Erlaß ermächtigte das EVD ferner, für bestimmte Gegenstände den Lieferungs- und Verkaufszwang anzuordnen. In der Folge verlangte die Vollmachtenkommission des Ständerates, daß der Ausnahmecharakter aller dieser Maßnahmen stärker hervorgehoben und der Privatwirtschaft vermehrte Gewähr für einen möglichst rücksichtsvollen Vollzug geboten werde. Der Bundesrat ersetzte deshalb den beanstandeten Erlaß am 25. 10. 1940 durch einen neuen Bundesbeschluß über Beschlagnahme, Enteignung und Lieferungszwang (AS. 56, 1683), ohne indessen am Inhalt materiell viel zu ändern<sup>351</sup>.

Beschlagnahme und Enteignung waren als ultima ratio gedacht; sie sollten nur angeordnet werden, «wenn und soweit es zur Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern notwendig» war und dieser Zweck sich nicht «auf andere angemessene Weise» erreichen ließ<sup>352</sup>. Dieser Fall trat aber schon sehr bald ein. Bundeseigene Lager für den Bedarf der Zivilbevölkerung bestanden bei Kriegsausbruch nicht. Auch für die Bedürfnisse der Armee war ungenügend vorgesorgt. So deckten beispielsweise die Lebensmittelvorräte des OKK den Bedarf der Truppe nur für einige Wochen (vgl. o. vor Anm. 96). Nicht besser stand es mit den Armeereserven an flüssigen Treib- und Brennstoffen, an Holz und Textilien. Zur Deckung des infolge Mobilisation gesteigerten Bedarfs mußte deshalb von Anfang an auf die Pflichtlager der Privatwirtschaft gegriffen werden<sup>353</sup>.

Andererseits gestattete die Rücksichtnahme auf die Versorgung der Zivilbevölkerung nicht immer, die freiwillig angelegten Vorräte ihren Eigentümern zur freien Verfügung zu belassen. Die sich verschärfende Mangellage nötigte die zuständigen Behörden verschiedentlich, solche Vorräte zu beschlagnahmen und in der Folge zu enteignen, um sie planmäßig verteilen zu können<sup>354</sup>. Dabei trat die Enteignung gelegentlich in anderer Gestalt oder doch unter anderem Namen auf als in den oben erwähnten BRBen vorgesehen war<sup>355</sup>. Als Beispiel sei hier nur an die seinerzeit heftig kritisierte «Uebernahme» der Futter-

<sup>349)</sup> Zu diesen und den folgenden Ausführungen vgl. J. Lautner, System, 259 ff.

<sup>350)</sup> Vgl. die Verträge über Futterhafer und Futtergerste (Art. 6/I), Baumwolle (Art. 14), Wolle (Art. 14) und Leinen (Art. 13).

<sup>351)</sup> Vgl. 4. Vollm. Ber. des BR. vom 21. 5. 1941, BBl. 1941, 397 f.

<sup>352)</sup> Art. 1/III und 13/IV BRB; J. Lautner, System, 260 Anm. 96

<sup>353)</sup> Vgl. Schlußbericht der Kriegswirtschaft, 624; 709; 715; 790.

<sup>354)</sup> Vgl. J. Lautner, System, 515 f.

<sup>355)</sup> Vgl. J. Lautner, System, 307 ff.

mittelpflichtlager durch die GGF erinnert<sup>356</sup>. Ein ähnliches Ergebnis wie die Enteignung zeitigten die Ablieferungspflicht<sup>357</sup> und der Lieferungszwang<sup>358</sup>, von denen die Vorräte der Privatwirtschaft z. T. ebenfalls betroffen wurden<sup>359</sup>. Bei andern Waren gingen die kriegswirtschaftlichen Behörden nicht so weit: sie überließen die Vorräte zwar ihren Eigentümern, rechneten sie ihnen aber auf ihre Zuteilungsberechtigungen an<sup>360</sup>. Das galt insbesondere auch für diejenigen Waren, welche die Firmen auf Grund besonderer Ermächtigungen ihren Pflichtlagern entnahmen.

Wie LAUTNER<sup>361</sup> zutreffend bemerkt, standen bei den erwähnten Maßnahmen «Notwendigkeiten einer kriegswirtschaftlichen Verteilungslenkung und der Aufrechterhaltung der Arbeitsbeschaffung in Widerstreit mit dem Gebot möglicher Schonung der privatwirtschaftlichen Initiative und der Lagerfreudigkeit, die durch die Inanspruchnahme von Vorräten vorsorglicher Unternehmer zugunsten von Betriebsinhabern, welche sich nicht rechtzeitig eingedeckt hatten oder sogar das Risiko der Lagerhaltung scheuten, offensichtlich gefährdet» wurden. Tatsächlich löste der Umstand, daß Firmen, die sich vertraglich zu einer erhöhten Lagerhaltung verpflichtet hatten, in vielen Fällen ihre Vorräte abliefern oder sich diese auf ihre Bezugsansprüche anrechnen lassen mußten, bei den Betroffenen Unwillen und Enttäuschung aus. Wie wenig sie geneigt waren, diese Erfahrungen zu vergessen, zeigte sich bei den im Jahre 1948 aufgenommenen Verhandlungen über eine neue Pflichtlagerhaltung; eine der ersten Forderungen der Privatwirtschaft ging dahin, daß der Bund selbst ebenfalls Vorräte anlege, und daß er in den Pflichtlagerverträgen die bindende Zusicherung abgebe, dem Lagerpflichtigen unter allen Umständen mindestens einen bestimmten Teil seiner Pflichtvorräte zur Verwendung im eigenen Betrieb zu überlassen und zwar *ohne* Anrechnung auf die laufenden Zuteilungen. Die erste Bedingung wurde vom Bund angenommen. Dagegen hatte das EVD als für die Landesversorgung verantwortliche Behörde Bedenken, sich für den Fall einer künftigen Bewirtschaftung in der verlangten Weise festzulegen. Erst als es erkennen mußte, daß sich ohne eine solche Zusicherung auf die Dauer die meisten Firmen weigerten, zusätzliche Vorräte zu halten, entschloß es sich, den Eigentümern von Pflichtlagern ein vertragliches «Recht auf Selbstbehalt»<sup>361a</sup> einzuräumen. An der Spitze der betreffenden Bestimmungen der Lagerhaltungsverträge steht in der Regel der Grundsatz, daß die Pflichtvorräte in eine allfällige Bewirtschaftung nur einbezogen werden sollen, «wenn lebenswichtige Interessen des Landes dies verlangen»<sup>362</sup>. Aber auch in diesem Falle sollen 50 % des Pflichtlagers sowie — wo das Ausmaß der Pflichtvorräte behördlich festgesetzt wird — allfällige zusätzlich angelegte Pflichtlager der Firma zur Verwendung im eigenen Betrieb bzw. zur Abgabe an ihre Kundschaft zur Verfügung stehen. Bei Heizöl, das von Verbrauchern eingelagert wird, erhöht sich der garantierte Selbstbehalt auf 75 %, wenn das Pflichtlager drei bis vier Zwölftel des Jahresbedarfes beträgt und auf 100 %, sofern es vier Zwölftel übersteigt. Bedingungslosen Anspruch auf das ganze Pflichtlager gibt der Firma der Vertrag über die Vorratshaltung an Fleisch. Keinerlei Zusicherung dieser Art kennen dagegen die

<sup>356</sup>) Näheres hierüber vgl. C. Jaeger, SA. Schweiz. Handelsbörse vom 20. 12. 1940; J. Lautner, System, 251 f.; 309; 331; 672; 1049.

<sup>357</sup>) Vgl. J. Lautner, System, 526; 529 ff.

<sup>358</sup>) Vgl. J. Lautner, System, 526; 528; 538.

<sup>359</sup>) Vgl. J. Lautner, System, 262; 310 ff.; 325.

<sup>360</sup>) Vgl. J. Lautner, System, 262; 331; Die Schweiz. Kriegswirtschaft 1939/1948, 362.

<sup>361</sup>) System, 331 Anm. 246.

<sup>361a</sup>) Die Normalverträge Typus VI und VII sprechen wohl unzutreffend von «Selbstbehalt»; dieser im Versicherungsrecht gebräuchliche Ausdruck bezeichnet dort nämlich denjenigen Teil des Schadens, den der Versicherungsnehmer selbst zu tragen hat.

<sup>362</sup>) Vgl. den Normalvertrag Typus III—VII; ähnlich auch die Verträge über Lebens- und Futtermittel, Sämereien, Dünger und Antibiotika.

Verträge über die Vorratshaltung an Kartoffeln und die für den Importhandel geltenden Pflichtlagerverträge über flüssige Treib- und Brennstoffe.

Der ihr vertraglich zugesicherte Teil ihres Pflichtlagers steht der Firma allerdings nicht schlechthin, sondern nur «im Rahmen der Bewirtschaftungsvorschriften (Rationierung, Kontingentierung usw.) zur «betriebseigenen»<sup>363</sup> Verwendung zur Verfügung. Das bedeutet zunächst, daß in bezug auf den Absatz der freigegebenen Vorräte sowie der daraus hergestellten Erzeugnisse allfällige Abgabe- und Bezugsbeschränkungen vorbehalten bleiben<sup>364</sup>. Die Verträge über Lebens- und Futtermittel gehen aber noch einen Schritt weiter: industrielle Betriebe dürfen die ihnen zustehenden 50 % der Pflichtvorräte nicht nach Belieben verarbeiten, sondern erhalten daraus zusätzliche Zuteilungen, welche die zuständigen Behörden festsetzen und deren Höhe sich nach dem Ausmaß der von der Firma angelegten Pflichtlager richtet. Die zusätzlichen Zuteilungen dürfen ebenfalls nur im Rahmen der Bewirtschaftungsvorschriften verwendet werden, d. h. allfällige Beschränkungen der Verarbeitung, des Verbrauches usw. haben auch für die freigegebenen Pflichtlagerwaren Gültigkeit. Damit greifen die Pflichtlagerverträge auf die Regelung während des letzten Krieges zurück. Damals durften freigegebene Pflichtlagerwaren auch nur im Rahmen der allgemeinen Abgabe- und Bezugsbeschränkungen umgesetzt werden, und die Verarbeitungs-, Verbrauchs- und Verwendungsbeschränkungen galten in der Regel auch für die den Pflichtlagern entnommenen Rohstoffe<sup>365</sup>. Von dem zuletzt genannten Grundsatz gab es allerdings eine Reihe von Ausnahmen, sei es, daß die Lagerbestände von der Anwendung der betreffenden Bestimmungen ausgenommen wurden, sei es, daß ihre an sich vorschriftswidrige Verwendung auf Grund einer behördlichen Bewilligung gestattet wurde<sup>366</sup>. Die 50 bzw. 25 % des Pflichtlagers, welche der Bund im Interesse der Allgemeinheit beanspruchen kann, sind ihm von der Firma jederzeit zur Verfügung zu halten. Ueber die näheren Bedingungen der Uebernahme enthalten die Verträge keine Vorschriften. Solange der Bundesrat nicht auf Grund neuer Vollmachten einen Beschluß ähnlich demjenigen vom 25. 10. 1940 (AS, 56, 1683) erläßt, ist somit Art. 7/II des Sicherstellungsgesetzes maßgebend, welcher bestimmt: «Dem Eigentümer enteigneter Sachen bezahlt der Bund volle Entschädigung.»

### 3. Die Rechtsstellung des Bundes

#### *a) Im allgemeinen*

Der Bund nimmt im Pflichtlagerrecht eine Doppelstellung ein. Einerseits tritt er als Vertragspartner des Lagerpflichtigen, andererseits als Träger von Hoheitsrechten auf.

Soweit der Bund über die Vorratshaltung Dritter Verträge abschließt, be-  
gibt er sich auf den Boden der Vertragsautonomie. In den Pflichtlagerverträgen kann somit alles vereinbart werden, was die Rechtsordnung und die guten Sitten erlauben. Andererseits kann eine Partei nachträglich nicht zu mehr verhalten werden, als sie sich bei Abschluß des Vertrages verpflichtet hat. Es ist deshalb grundsätzlich notwendig, daß sich der Bund alle diejenigen Rechte gegenüber der Firma, deren er zur Durchführung der Pflichtlagerhaltung bedarf, im Vertrag ausdrücklich ausbedingt.

<sup>363</sup>) Dieser in den Pflichtlagerverträgen enthaltene Ausdruck ist insofern ungenau, als Handelsfirmen den ihnen vom Bund überlassenen Teil ihrer Pflichtvorräte nicht im eigenen Betrieb verwenden, d. h. verarbeiten oder verbrauchen, sondern an Dritte abgeben. Es wäre wohl zutreffender, von «selbständiger» oder «bestimmungsgemäßer» Verwendung zu sprechen.

<sup>364</sup>) So bestimmen es ausdrücklich die Normalverträge Typus III—VII.

<sup>365</sup>) Vgl. J. Lautner, System, 286 ff.

<sup>366</sup>) Vgl. Lautner, System, 297 f.

Nun werden aber die Rechtsbeziehungen zwischen dem Bund und dem Lagerpflichtigen nicht durch den Vertrag allein geregelt; hinter und über dem Vertrag steht das Gesetz. Soweit dieses dem Bundesrat bzw. der von ihm mit der Durchführung betrauten nachgeordneten Verwaltungsstelle bereits gewisse Befugnisse gegenüber dem Pflichtlagerhalter verleiht, brauchen sie zu ihrer Gültigkeit nicht noch im Vertrag verankert zu werden. Dagegen ist es denkbar, daß der Bund in den Pflichtlagerverträgen auf die Ausübung der einen oder andern seiner Kompetenzen gegenüber dem Lagerpflichtigen ausdrücklich verzichtet. Als Beispiel sei an den im vorhergehenden Kapitel behandelten Anspruch auf Gewährleistung des Eigenverbrauches der Pflichtvorräte im Falle einer Bewirtschaftung erinnert: Gestützt auf Art. 7/I des Sicherstellungsgesetzes kann der Bundesrat im Falle unmittelbarer Kriegsgefahr Pflichtvorräte beschlagnahmen und enteignen, ohne daß er sich dies vertraglich vorbehalten müßte. Wenn deshalb die meisten Verträge bestimmen, der Bund dürfe höchstens 50 % des Pflichtlagers für die allgemeine Bedarfsdeckung heranziehen, so wird damit dem Bund kein Recht eingeräumt, sondern im Gegenteil eine ihm zustehende Kompetenz im konkreten Fall eingeschränkt.

Im Verhältnis zum Pflichtlagerhalter stehen dem Bund nach dem Gesagten zweierlei Rechte zu: solche, die aus dem Vertrag und solche, die unmittelbar aus dem Gesetz fließen. Zu der ersten Gruppe gehören das Kontrollrecht und das Recht zur Auferlegung von Konventionalstrafen, zur zweiten das Aussonderungsrecht, das — bereits behandelte — Recht zur Enteignung eines Teils der Pflichtvorräte (s. o. n. Anm. 362) und das Recht, Einfuhrbewilligungen zu verweigern oder zu entziehen bzw. Einfuhrkontingente zu sperren.

#### b) Das Kontrollrecht

Bereits das Sicherstellungsgesetz gibt dem Bundesrat die Befugnis, nicht nur Bestandesaufnahmen anzuordnen und periodische Meldungen über die vorhandenen Vorräte zu verlangen, sondern auch durch Kontrollorgane «die Richtigkeit der Auskünfte und Meldungen nachzuprüfen, sowohl durch Einsichtnahme in alle vorhandenen Unterlagen als auch durch Besichtigung der Lager- und Fabrikationsräume»<sup>367</sup>. Art. 13 der VO I enthält sodann nähere Bestimmungen über die Handhabung der Kontrolle. Dabei wird ausdrücklich festgestellt, daß sich die Kontrolle auch auf die Einhaltung der vertraglich übernommenen Pflichten auf dem Gebiete der Vorratshaltung erstrecken könne, *sofern dies im Vertrag vorgesehen sei*. Art. 9 des Sicherstellungsgesetzes genügt somit nicht als Rechtsgrundlage für die Kontrolle der Pflichtlager. Wenn die damit beauftragten Organe befugt sein sollen, an Ort und Stelle zu prüfen sowie in die diesbezüglichen Unterlagen Einsicht zu nehmen, muß sich der Bund die Vornahme solcher Kontrollen in den Pflichtlagerverträgen ausdrücklich vorbehalten.

Es findet sich denn auch ausnahmslos in allen Pflichtlagerverträgen eine diesbezügliche Bestimmung, sei es in knapper, sei es in ausführlicher Form. Die ehemaligen Verträge über die Vorratshaltung an Benzin/Benzol und an Benzindestillaten und Benzolkohlenwasserstoffen z. B. begnügten sich mit der Feststellung, daß das EVD befugt sei, die Erfüllung der von der Firma übernommenen Lagerhaltungspflicht zu kontrollieren, und daß es damit die Carburabzw. die Petrolabzw. beauftrage. Demgegenüber statuierte die Mehrzahl der Verträge die förmliche Pflicht der Firma, «den mit der Ueberwachung betrauten Organen, die sich als solche ausweisen, Einsicht in ihren Betrieb, ihr Lager, ihre Lagerbuchhaltung samt Belegen zu gewähren, ihnen alle zweckdienlichen Auskünfte zu erteilen und bei der Kontrolle in jeder Weise behilflich zu sein». Die Verträge über Lebens- und Futtermittel enthielten den letzten Satz nicht; dagegen übernahm die Firma in ihnen die Pflicht zur Duldung von Kontrollen ausdrücklich nicht nur für sich selbst, sondern auch für die von

<sup>367</sup> Art. 9 BG; zu diesen und den folgenden Ausführungen vgl. auch J. Lautner, System, 316 ff.

ihr allenfalls mit der Lagerhaltung beauftragten Dritten<sup>368</sup>. Dasselbe galt auch für die Verträge über Textilrohstoffe, feste Brennstoffe, Terpentinöl und Oele und Fette für die Seifenindustrie. Ferner hoben die Verträge über Lebens- und Futtermittel hervor, daß den Kontrollleuten nur «im Rahmen ihrer Aufgabe» Einsicht in die Bücher und Belege bzw. Zutritt zu den Lagern gewährt zu werden brauche. Ein ähnlicher Passus fand sich auch im Vertrag über die Vorratshaltung an Wolle.

Die heute gebräuchlichen Vertragsformulare führen in ihrem Artikel über das Kontrollrecht in der Regel alle oben erwähnten Punkte auf. Neu hinzutreten ist die ausdrückliche Verpflichtung der Firma (bzw. des Drittlagerhalters; vgl. o. Anm. 368), den Kontrollorganen jederzeit freien Zutritt nicht nur zu den Lagerräumlichkeiten, sondern auch zu Fabrikations-, Büro- und andern Räumlichkeiten zu gewähren, soweit dies für die Erreichung des Kontrollzweckes nötig ist.

Das Kontrollrecht als solches steht dem EVD zu, das von ihm aber nicht selbst Gebrauch macht, sondern es einer nachgeordneten Amtsstelle — meist derjenigen, welche im Namen des Departementes die Pflichtlagerverträge abschließt — mit der Ermächtigung delegiert, die praktische Durchführung einer weiteren amtlichen, halbamtlichen oder privaten Stelle zu übertragen. Während des Krieges lag die Verantwortung für die Kontrolle der Pflichtlager bei den Kriegswirtschaftsämtern, welche befugt waren, für die Durchführung die kriegswirtschaftlichen Syndikate und — im Einvernehmen mit der Handelsabteilung — die Kontingentsverwaltungsstellen beizuziehen<sup>369</sup>. Auch heute wird die Ueberwachung der Pflichtlager von besonderen «Kontrollstellen» besorgt. Nach dem Wortlaut der verschiedenen Verträge wird ihnen diese Aufgabe zum Teil direkt vom EVD, zum Teil vom Delegierten übertragen; in Wirklichkeit erhalten sie ihr Mandat stets vom Delegierten. Ihre Rechtsstellung wird noch näher zu untersuchen sein.

Daß dem Bund das Recht zustehen muß, die Einhaltung der Pflichtlagerverträge zu überwachen, bedarf wohl keiner Begründung. Auf der andern Seite ist nicht zu verkennen, daß die Kontrollbefugnis, wie sie in den Verträgen umschrieben ist, einen Einbruch in das Recht des Lagerpflichtigen bedeutet, seine geschäftliche Sphäre geheimzuhalten. Er darf deshalb möglichst Schonung seiner Interessen erwarten.

Das Sicherstellungsgesetz und die VO I tragen dieser Forderung in zweifacher Hinsicht Rechnung. Einmal sind das EVD bzw. die von ihm beauftragten Stellen — heute also der Delegierte — gehalten, den Gegenstand der Kontrolle genau zu bestimmen, und die Organe, denen die Durchführung obliegt, haben sich auf diese Kontrolltätigkeit zu beschränken (Art. 13/I und II der VO I). Sie dürfen nur den zuständigen Stellen Auskunft erteilen (Art. 10/II BG), d. h. dem EVD und den von diesem mit der Durchführung der VO I beauftragten Stellen, «insoweit dieselben der Auskunft zu amtlichem Gebrauch bedürfen zwecks Beschaffung und Sicherstellung der für die Versorgung von Volk und Heer im Falle der wirtschaftlichen Absperrung und des Krieges unentbehrlichen Güter» (Art. 14/II VO I). Insbesondere ist ihnen die Auskunftserteilung an die Organe der Zollverwaltung sowie an die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Steuerbehörden untersagt (Art. 14/II VO I in fine). Das Anwendungsgebiet dieser Bestimmung wurde allerdings mit dem Erlaß der Bundesratsbeschlüsse über die Kriegsgewinnsteuer<sup>370</sup>, die Wehrsteuer<sup>371</sup>, die Warenumsatzsteuer<sup>372</sup> und das Wehroffer<sup>373</sup> stark eingeschränkt, indem

<sup>368</sup>) Die Firma ist also gehalten, beim Abschluß von Lagerverträgen im Sinne von OR 482 ff. dem Dritten die Pflicht zur Duldung von Kontrollen zu überbinden.

<sup>369</sup>) Vgl. die interne Weisung des EVD vom 8. 3. 1940 betr. die Verwaltung der Pflichtlager.

<sup>370</sup>) Vom 12. 1. 1940/18. 11. 1941, Art. 18/II; III; (AS. 56, 45; 57, 1289).

<sup>371</sup>) Vom 9. 12. 1940, Art. 90/I (AS. 56, 1947).

<sup>372</sup>) Vom 29. 7. 1941, Art. 4/II, lit. c. (AS. 57, 793).

<sup>373</sup>) Vom 20. 11. 1942, Art. 17/I (AS. 58, 1093).

der Bundesrat in den genannten Erlassen der Pflicht zur Auskunftserteilung an die Steuerbehörden den Vorzug vor der Verschwiegenheitspflicht gab <sup>373a</sup>.

Bei den sehr weitgehenden Befugnissen der Kontrollorgane muß mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß ihre Tätigkeit bei den Betroffenen gelegentlich auf Widerstand stößt. Ist der Bund in einem solchen Falle befugt, zum Verwaltungszwang zu greifen? Nach der heute herrschenden Rechtsauffassung ist die Zwangsbefugnis «nicht mehr wie einst im Polizeistaat selbstverständlicher Bestandteil und Wesensmerkmal der Amtsgewalt, sondern die Verwaltungsbehörden haben nur diejenige Zwangsgewalt und diejenigen Zwangsmittel zur Verfügung, die ihnen gemäß dem Wortlaut oder Sinn und Zweck der Rechtsordnung zustehen» <sup>374</sup>. Da die Mitwirkung des Lagerpflichtigen bei der Kontrolle vorwiegend in einem Dulden besteht, kommt hier als Zwangsmittel weniger die Ersatzvornahme als der unmittelbare Zwang in Betracht, von dem RUCK betont, daß seine Anwendung nie «selbstverständlich» sei, sondern nur beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen erfolgen dürfe: erstens müßten die andern Mittel des Verwaltungszwanges (Buße, Ersatzvornahme) sich als ergebnislos erwiesen haben bzw. im gegebenen Fall nicht angewendet werden können; zweitens müsse die Gewaltanwendung den positiven Rechtsvorschriften entsprechen oder bei deren Fehlen aus dem Sinn und Zweck der Rechtsordnung zwingend gefolgert werden können, und drittens müsse die Gewaltanwendung durch den mit ihr verfolgten Verwaltungszweck gerechtfertigt sein <sup>375</sup>.

Die Auferlegung einer Buße — im Sinne des Verwaltungszwanges — wegen Widersetzlichkeit gegen Kontrollmaßnahmen ist im Sicherstellungsgesetz nicht vorgesehen und scheidet deshalb aus. Desgleichen kommt eine Ersatzvornahme in der Regel nicht in Frage, weil, wie oben erwähnt, die Mitwirkung des Lagerpflichtigen bei der Kontrolle vorwiegend in einem Dulden besteht. Die unmittelbare Gewalt ist somit das einzige Mittel des Verwaltungszwanges, mit dem der Bund sein Kontrollrecht durchsetzen kann. Die noch zu erörternden Sanktionen auf Grund des Pflichtlagervertrages fallen in diesem Zusammenhang nicht in Betracht, weil sie nicht zum Verwaltungszwang gehören (vgl. darüber u. B. 3/c); dasselbe gilt von der Strafverfolgung auf Grund von Art. 12 des Sicherstellungsgesetzes.

Weder das Gesetz noch die VO I erklären es ausdrücklich für zulässig, Kontrollen nötigenfall unter Anwendung von Gewalt vorzunehmen <sup>376</sup>. Ein Kontrollrecht, das sich nicht erzwingen läßt, hätte aber keinen Sinn <sup>377</sup>, und ohne Kontrolle bestünde zu wenig Gewähr für die Einhaltung der Pflichtlagerverträge. Darauf, daß die vereinbarten Warenmengen auch wirklich jederzeit verfügbar sind, beruht aber der Wert der Pflichtlagerhaltung für die Landesversorgung. Es darf folglich ohne weiteres behauptet werden, die Gewaltanwendung im Falle von Widerstand gegen Pflichtlagerkontrollen entspreche dem Sinn und Zweck des Sicherstellungsgesetzes.

Damit sind die beiden ersten Voraussetzungen für eine gewaltsame Durchführung von Pflichtlagerkontrollen erfüllt. Ob auch die dritte gegeben ist, d. h. ob die von den Polizeiorganen angewendete Gewalt dem damit verfolgten Zweck angemessen ist, läßt sich nur im konkreten Fall entscheiden.

<sup>373a</sup>) Vgl. hierüber auch J. L a u t n e r, Preiskontrolle, 61 Anm. 96.

<sup>374</sup>) R u c k, Schweizerisches Verwaltungsrecht I, 88. Im Gegensatz dazu ist F l e i n e r, Institutionen des deutschen Privatrechts, 8. Aufl., 218, der Ansicht, jeder obrigkeitliche Befehl sei «von Haus aus mit Zwangsgewalt ausgestattet» und die Behörde bedürfe deshalb zur zwangsweisen Vollstreckung ihrer Verfügung nur insoweit einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung, «als sie zur Erzwingung der geschuldeten Leistung mehr oder anderes anordnet, als in dem ursprünglichen Befehl enthalten ist.»

<sup>375</sup>) aaO., 92.

<sup>376</sup>) Die VO I enthält lediglich Bestimmungen über die Ersatzvornahme und auch diese nur im Zusammenhang mit der Kontrolle von Bestandesaufnahmen und Erhebungen.

<sup>377</sup>) Diese Auffassung findet eine Stütze bei J. L a u t n e r, System XI, 76.

Da der Bund selbst keine Polizeiorgane besitzt, muß er die polizeiliche Hilfe des Kantons anfordern, in dem die zu kontrollierenden Pflichtlager sich befinden. Das Ersuchen hat vom EVD auszugehen, weil mit Rücksicht auf die Souveränität der Kantone der Verkehr des Bundes mit ihnen grundsätzlich mindestens auf Departementsstufe erfolgen muß. Die eigentliche Kontrolle wird auch in einem solchen Falle von einem Organ der im Pflichtlagervertrag bezeichneten Kontrollstelle vorgenommen; die kantonalen Polizei-Organen haben lediglich dafür zu sorgen, daß der Kontrolleur seine Tätigkeit ungehindert ausüben kann.

Unabhängig von der Anwendung von Verwaltungszwang kann mit Buße — im *strafrechtlichen* Sinn — bis zu Fr. 5000.— bestraft werden, «wer... die Verpflichtung zum Vorlegen von Unterlagen oder zur Führung einer Lagerbuchhaltung verletzt» und «wer sich einer von den zuständigen Stellen angeordneten Kontrolle widersetzt, diese verunmöglicht oder die Kontrollorgane täuscht» (Art. 12 BG vom 1. 4. 1938). Handelt es sich bei der lagerpflichtigen Firma um eine juristische Person oder eine Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft, so findet die Strafbestimmung auf die Personen Anwendung, die für sie gehandelt haben oder hätten handeln sollen, jedoch unter solidarischer Mithaftung der juristischen Person oder der Gesellschaft für die Bußen und Kosten (Art. 15 BG). Die Verfolgung und Beurteilung der Fehlbaren obliegt den Kantonen (Art. 16/II BG).

Endlich stellt die Mißachtung der Kontrollvorschriften eine Verletzung des Pflichtlagervertrages dar und kann als solche je nach den Umständen zu einer bloßen Verwarnung, einer Konventionalstrafe oder sogar zur Verweigerung und zum Entzug von Einfuhrbewilligungen bzw. zur Sperre von Einfuhrkontingenten Anlaß geben <sup>378</sup>.

Darin wie in der Strafdrohung von Art. 12 des Sicherstellungsgesetzes liegt eine weitere Sicherung des Kontrollrechtes des Bundes.

Zu Beginn der neuen Pflichtlagerhaltung wurde in einigen Verträgen über die Vorratshaltung an industriellen Rohstoffen ausdrücklich festgelegt, daß die Kosten der Kontrolle zu Lasten der Firma gehen. Heute steht dieser Grundsatz in keinem Vertrag mehr; er hat aber nach wie vor Gültigkeit. Wie oben erwähnt, schlagen weitgehend die Firmen selbst die Kontrollstelle vor. Es rechtfertigt sich deshalb, sie auch die Kosten tragen zu lassen, wenn sie eine Stelle wählen, welche für ihre Mühewaltung eine Entschädigung verlangt. Amtsstellen, Kontingentsverwaltungsstellen und Pflichtlagerorganisationen stellen den Firmen nicht Rechnung, es sei denn, eine Kontrolle gestalte sich durch das Verschulden der Firma besonders umständlich und zeitraubend. Auch manche Verbände übernehmen die Kontrollpflicht ohne Kosten für ihre Mitglieder.

### *c) Das Recht zur Auferlegung von Konventionalstrafen*

Die große Bedeutung der Pflichtlagerverträge für die Landesversorgung verlangt, daß die Erfüllung der von den Firmen übernommenen Pflichten besonders gesichert wird. Zu diesem Zwecke bedienen sich die Parteien der Abrede der Konventionalstrafe.

Die Konventionalstrafe, auch Vertragsstrafe genannt, kann definiert werden als die Leistung, welche jemand für den Fall der Nichterfüllung oder nicht richtigen Erfüllung eines Vertrages zu erbringen verspricht <sup>379</sup>. Mit Strafe im Sinne des Strafgesetzbuches hat die Konventionalstrafe somit nichts zu tun. Sie beruht nicht auf einem öffentlichrechtlichen Strafanspruch des Staates, sondern auf dem übereinstimmenden Willen der Parteien. Die Konventionalstrafe setzt einen Vertrag und eine daraus entstehende Verpflichtung voraus,

<sup>378)</sup> Näheres hierüber vgl. u. B. 3/e.

<sup>379)</sup> OR Art. 160/I; zu diesen und den folgenden Ausführungen vgl. ferner Becker, Kommentar zum ZGB, Bd. VI, 741 ff.; Oser, Kommentar zum ZGB, Bd. V/1, 700 ff.; Th. Guhl, aaO., 363 ff.

zu deren Bekräftigung sie versprochen wird<sup>380</sup>. Sie ist also akzessorisch. Erweist sich die Hauptverpflichtung als ungültig oder fällt sie aus irgendeinem Grund nachträglich dahin, ist auch die Konventionalstrafe nicht geschuldet.

Die Vereinbarung der Konventionalstrafe kann zu jeder beliebigen vertraglichen Verpflichtung hinzutreten. In erster Linie ist sie ein Institut des Privatrechts, doch besteht kein Grund, sie nicht auch zur Verstärkung von Schuldpflichten aus öffentlichrechtlichen Verträgen zu verwenden. Sowohl die früheren als die heutigen Pflichtlagerverträge enthalten deshalb ohne Ausnahme eine Bestimmung, wonach die vertragsbrüchige Firma eine Konventionalstrafe zu entrichten hat<sup>381</sup>.

Je nach dem Verhältnis der Konventionalstrafe zur Vertragserfüllung lassen sich drei Arten von Konventionalstrafen unterscheiden: die exklusive, die alternative und die kumulative Konventionalstrafe. Im ersten Fall geht die Abrede der Vertragsparteien dahin, daß der Schuldner befugt sein soll, sich durch Zahlung der Konventionalstrafe von der vertraglich übernommenen Leistungspflicht einseitig zu befreien (OR Art. 160/III). Bei der alternativen Konventionalstrafe dagegen hat der Gläubiger die Wahl, ob er vom Schuldner die Erfüllung des Vertrages oder die Bezahlung der Konventionalstrafe verlangen will (OR Art. 160/I). Wirtschaftlich kommt der alternativen Konventionalstrafe somit Schadenersatzfunktion zu. Haben die Parteien nicht ausdrücklich etwas anderes vereinbart, so wird von Gesetzes wegen vermutet, daß die Konventionalstrafe diesen Sinn haben soll. Die kumulative Konventionalstrafe endlich kann der Gläubiger neben der Erfüllung des Vertrages beanspruchen (OR Art. 160/II). Sie hat eigentlichen Strafzweck und dient dazu, auf den Schuldner einer vertraglichen Forderung einen psychischen Zwang zu deren Erfüllung auszuüben, indem ihm ein Nachteil angedroht wird, der die ihm aus der Nichterfüllung bzw. nicht richtigen Erfüllung erwachsenden Vorteile mehr als aufwiegt<sup>382</sup>. Die in den Pflichtlagerverträgen vorgesehene Konventionalstrafe gehört zu der zuletzt genannten Art. Das kommt durch die Bestimmung zum Ausdruck, wonach ihre Bezahlung die Firma nicht von den mit dem Vertrag eingegangenen Verpflichtungen entbindet.

Nicht jede Vertragsverletzung durch die Firma zieht eine Konventionalstrafe nach sich. Im Falle eines einmaligen, nicht schwerwiegenden Verstoßes gegen die im Vertrag umschriebenen Verpflichtungen wird die Firma lediglich verwarnet, gegebenenfalls unter Ansetzung einer angemessenen Frist zur Wiederherstellung des vertragsmäßigen Zustandes.

Keinen Unterschied zwischen schweren und leichten Verletzungen machen die früheren Verträge über Kartoffeln, Roheisen, Brennholz, Gaskohle, Holzkohle zu Treibstoffzwecken, Terpentinöl, Fette und Öle für die Seifenindustrie sowie der heutige Vertrag über Kartoffeln. Sie sehen als Sanktion nur die Konventionalstrafe vor.

Die Verwarnung geht heute regelmäßig vom Delegierten aus; nur wo die GGF als Kontrollstelle amtiert, ist sie auf Grund des Vertrages ermächtigt, sie an Stelle des Delegierten auszusprechen<sup>382a</sup>. Rechtlich charakterisiert sich die Verwarnung als eine Mahnung zur Erfüllung des Vertrages. Wenn die Firma ihr nicht nachkommt und den vertragsmäßigen Zustand nicht fristgemäß wieder herstellt oder den Vertrag erneut leicht verletzt, hat sie eine Konventionalstrafe zu bezahlen.

Laut Art. 163/I OR kann die Konventionalstrafe von den Parteien in beliebiger Höhe vereinbart werden. Daß sie zum voraus ziffernmäßig genau fest-

380) Vgl. Oser, aaO., 701; anderer Ansicht Becker, aaO., 741, welcher die Auffassung vertritt, die Konventionalstrafe brauche nicht notwendigerweise durch Vertrag und zur Sicherung einer vertraglichen Leistung vereinbart zu werden.

381) Vgl. J. Lautner, System, 248 f.

382) Vgl. BGE 46/II, 401.

382a) In der Praxis macht die GGF von dieser Befugnis nicht immer Gebrauch, sondern begnügt sich gelegentlich damit, dem Delegierten die Verwarnung der Firma zu beantragen.

gelegt sei, ist nach der gerichtlichen Praxis nicht erforderlich<sup>383</sup>. Sie darf vielmehr variieren nach der Schwere der Vertragsverletzung und bestimmten andern Umständen<sup>384</sup>. Es ist auch zulässig, sie in Form einer Maximal- und Minimalsumme zu vereinbaren. In allen diesen Fällen muß es aber möglich sein, die Höhe der zu leistenden Konventionalstrafe nach bestimmten objektiven Gesichtspunkten zu errechnen. Andernfalls soll es Sache des Richters oder einer vorher bestimmten, objektiven Drittperson sein, die zu erbringende Leistung zu beurteilen. Dem Gläubiger allein darf diese Aufgabe nicht überlassen sein.

Gemäß den vor und während des Krieges abgeschlossenen Pflichtlagerverträgen hatte die Firma, welche der Mahnung zur Wiederherstellung des vertraglichen Zustandes nicht nachkam oder sich eine schwere oder eine wiederholte leichte Vertragsverletzung zuschulden kommen ließ, eine Konventionalstrafe zu bezahlen «in der Höhe des Beschaffungspreises derjenigen Warenmenge in handelsüblicher Qualität, die am vorgeschriebenen Lagerort fehlte oder nicht in handelsüblicher Qualität vorhanden war, mindestens aber im Betrage von Fr. 500.—». Als Beschaffungspreis galt der Tagespreis im Zeitpunkt der Feststellung der Vertragsverletzung, Parität Schweizergrenze, unverzollt (bei einigen wenigen Waren: loco Lagerort). Die zu entrichtende Konventionalstrafe war somit teils ziffernmäßig genau festgesetzt, teils nach objektiven Gesichtspunkten bestimmbar. Das galt auch noch für die Verträge über industrielle Roh- und Hilfsstoffe, welche im Jahre 1948 zustande kamen. Die neueren Verträge dagegen bestimmen, daß die Firma eine Konventionalstrafe zu bezahlen habe «bis zur Höhe der von der finanzierenden Bank auf Grund dieses Vertrages ausbezahlten bzw. auszahlbaren Beilehnungssumme der fehlenden oder nicht in handelsüblicher Qualität vorhandenen Warenmenge, mindestens aber im Betrage von Fr. 1000.—». Die Konventionalstrafe wird vom Delegierten ausgesprochen. Der Vertrag setzt also nur noch Höchst- oder Mindestbetrag der Konventionalstrafe fest und erklärt den Delegierten, d. h. den Gläubiger für zuständig, sie innerhalb dieses Rahmens nach freiem Ermessen zu bestimmen. Eine solche Regelung steht im Widerspruch zu der oben erwähnten, von der Gerichtspraxis aufgestellten Forderung. Diese bezieht sich allerdings auf das Privatrecht und darf deshalb nicht ohne weiteres auf eine in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag vereinbarte Konventionalstrafe angewendet werden. Es wurde o. n. Anm. 203 ausgeführt, daß die Verwaltungsbehörden beim Abschluß öffentlich-rechtlicher Verträge als Träger öffentlicher Gewalt und in Erfüllung öffentlicher Aufgaben handeln und daß die aus solchen Verträgen fließenden Rechte und Pflichten öffentlicher Natur sind. Der in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag vereinbarten Konventionalstrafe kommt infolgedessen dieselbe Funktion zu wie der Verwaltungs- buße beim einseitigen Verwaltungsakt: durch den in ihrer Androhung liegenden psychischen Zwang soll der Betroffene zur Erfüllung einer öffentlichen Pflicht angehalten werden. Dieser Verwandtschaft zwischen öffentlich-rechtlicher Konventionalstrafe und Verwaltungsbuße entspricht es, daß — wie erwähnt — die Entrichtung der Konventionalstrafe den Schuldner nicht von der dadurch gesicherten Verpflichtung befreit. Ferner kommt sie darin zum Ausdruck, daß in den Pflichtlagerverträgen keine genau bestimmte Konventionalstrafe mehr vorgesehen, sondern die Festsetzung ihrer Höhe innerhalb eines vertraglich vereinbarten Rahmens dem Ermessen des Delegierten, d. h. der zuständigen Verwaltungsbehörde anheimgestellt wird. Ueber die Möglichkeit der Weiterziehung der Verfügung des Delegierten vgl. u. n. Anm. 413.

Ein Teil der früheren Verträge (diejenigen über Lebens- und Futtermittel, Textilrohstoffe und Benzin/Benzol) wies eine Klausel auf, wonach die

<sup>383</sup>) Vgl. W. Schoch, Begriff, Anwendung und Sicherung der Konventionalstrafe, 59 f. und die dort zitierte Judikatur.

<sup>384</sup>) Als Beispiel führt Schoch an, daß sie dem Quantum der qualitativ nicht nach Vertrag gelieferten Ware proportional gehen oder bei Verspätung in der Erfüllung nach Zeiteinheiten bemessen werden kann.

vorgesehenen Sanktionen, d. h. die Konventionalstrafe und die noch zu behandelnde Einfuhrsperre (s. u. B. 3/e), nicht zur Anwendung gelangen sollten, wenn die Firma bewies, daß ihr keinerlei Verschulden zur Last fiel. Die heutigen Verträge enthalten diese Bestimmung nicht mehr. In der Praxis gilt sie aber nach wie vor. Bei der Festsetzung der Konventionalstrafe berücksichtigt der Delegierte neben der objektiven Schwere der Vertragsverletzung stets auch das Ausmaß des Verschuldens des Lagerpflichtigen und nimmt von einer Sanktion Umgang, wenn sich die Firma zu exkulpieren vermag.

Schuldner der Konventionalstrafe ist stets die lagerpflichtige Firma als solche und nicht etwa diejenige Person, welche für sie gehandelt hat oder hätte handeln sollen. Auch hierin unterscheidet sich die Vertragsstrafe von einer Strafe im Sinne des Strafbuch. Die Firma haftet dem Delegierten gegenüber dafür, daß sowohl ihre Angestellten wie allfällige von ihr mit der Lagerhaltung beauftragte Dritte die vertraglichen Vorschriften einhalten. Muß sie eine Konventionalstrafe bezahlen, so hat sie aber unter Umständen ein Rückgriffsrecht auf die Genannten.

#### *d) Das Aussonderungsrecht*

Das Aussonderungsrecht des Bundes kann in Anlehnung an Art. 3/IV des Sicherstellungsgesetzes (in der Fassung vom 29. 9. 1949; AS. 1949, 1799) definiert werden als das Recht auf Herausgabe und ausschließliche Befriedigung an den mit seiner Garantie von einer Bank belehnten Vorräten Dritter, das dann wirksam wird, wenn der Bund den bzw. die Kreditgeber für einen allfälligen Ausfall aus der Finanzierung der Lager deckt und der Lagereigentümer in Konkurs kommt oder einen Nachlaßvertrag abschließt<sup>385</sup>. Das Aussonderungsrecht dient somit der Sicherung der Regreßforderung des Bundes gegen den zahlungsunfähigen Lagerpflichtigen. Insofern weist es eine große Ähnlichkeit mit den Pfandrechten des ZGB auf. Es ist aber nicht diesen zuzuzählen, sondern stellt ein Institut sui generis des öffentlichen Rechtes dar<sup>386</sup>, das dem Bund eine wesentlich stärkere Rechtsstellung verschafft als ein bloßes Pfandrecht.

Steht dem Bund das Aussonderungsrecht zu, so geht das Eigentum am Pflichtlager auf ihn über, sobald das Konkurserkennnis oder die Bestätigung des Nachlaßvertrages rechtskräftig geworden ist (vgl. Art. 1/II der VO III vom 3. 3. 1950; AS. 1950, 257). Der Eigentumsübergang erfolgt von Gesetzes wegen, ohne daß dazu eine Besitzübertragung erforderlich wäre; die einzigen Voraussetzungen bestehen darin, daß die Bank den Bund aus einem Pflichtlagerwechsel belangt hat und daß der Lagerpflichtige entweder in Konkurs geraten ist oder einen Nachlaßvertrag abgeschlossen hat<sup>387</sup>.

Sind die Pflichtvorräte vor dem genannten Zeitpunkt ganz oder teilweise zerstört oder beschädigt worden und steht dem Lagerpflichtigen ein Ersatzanspruch zu, so geht dieser durch Subrogation ebenfalls auf den Bund über im Umfange seines ursprünglichen Aussonderungsanspruches (Art. 12/I VO III). Das gleiche gilt für Ersatzleistungen, soweit sie dem Lagerpflichtigen im Zeitpunkt der Konkurseröffnung oder der Bestätigung des Nachlaßvertrages noch nicht ausbezahlt worden sind (Art. 12/II VO III).

Das Aussonderungsrecht des Bundes geht von Gesetzes wegen allfälligen Pfandrechten Dritter an den Pflichtvorräten vor und zwar ohne Rücksicht auf

<sup>385</sup>) Die im BRB vom 19. 1. 1940 über das Aussonderungsrecht des Bundes an zusätzlichen kriegswirtschaftlichen Vorräten (AS. 56, 89) enthaltene Bestimmung, wonach der Herausgabeanspruch des Bundes dahinfiele, wenn er oder die finanzierende Bank während der Gültigkeitsdauer des Pflichtlagervertrages das Konkursbegehren gegen den Lagerpflichtigen stellte (vgl. o. S. 150), wurde in die Ergänzung des BG vom 1. 4. 1938 durch das BG vom 29. 9. 1949 nicht aufgenommen.

<sup>386</sup>) M. Greder und G. Jornot, Leitfaden für Schuldbetreibung und Konkurs, verkennen seine Rechtsnatur, wenn sie es das eine Mal als Pfandrecht (S. 250), das andere Mal als Enteignungsrecht (S. 257) bezeichnen.

<sup>387</sup>) Vgl. A. Sieben, aaO., 276.

den Zeitpunkt ihrer Errichtung. Dabei ist allerdings zu beachten, daß die Firma mit der Unterzeichnung des Verpflichtungsformulars ausdrücklich erklärt, «daß die hiermit zur Finanzierung gemeldeten Vorräte ausschließliches Eigentum der unterzeichneten Firma sind und daß Dritten, ausgenommen den das Pflichtlager finanzierenden Banken, an diesen Vorräten keinerlei Rechte (insbesondere Pfandrechte, Retentionsrechte usw.) eingeräumt wurden oder werden»<sup>388</sup>. Ein Konflikt zwischen dem Aussonderungsrecht und einem *früher* begründeten Pfandrecht ist somit nur denkbar, wenn die Firma zur Erlangung des vom Bund garantierten Bankkredites falsche Angaben gemacht hat<sup>389</sup>. Dagegen kommt es öfters vor, daß die Pflichtvorräte später, d. h. bei oder nach der Inanspruchnahme des erwähnten Kredites der finanzierenden Bank verpfändet werden. Belehnt die Bank das Pflichtlager nur in dem vom Bund garantierten Umfang, so bedarf sie keines Pfandrechtes, weil der Bund als Solidarbürge für die Rückzahlung des Kredites haftet. Es kann allerdings vorkommen, daß die Bank ungeachtet dieser Bürgschaft einen Schaden erleidet; wenn nämlich der Bund durch das Aussonderungsrecht für die auf ihn übergegangene Forderung nicht voll gedeckt wird, hat die Bank 10 % des Verlustes zu übernehmen<sup>390</sup>. Gegen dieses Risiko bietet ihr ein Pfandrecht an der Ware aber keine Sicherheit, denn wenn der im Nachlaß oder Konkurs der Firma durch das Aussonderungsrecht privilegierte Bund nicht voll befriedigt wird, bleibt für den ihm nachgehenden Pfandgläubiger erst recht nichts mehr übrig.

Anders verhält es sich, wenn die Bank das Pflichtlager über die vom Bund garantierte Kreditlimite hinaus bevorschußt, also auch den sog. Eigenanteil des Lagerpflichtigen finanziert. In diesem Falle braucht sie unter Umständen Sicherheiten. Als solche dient ihr vorzugsweise ein Pfandrecht an der von ihr belehnten Ware. Die Verpfändung der Pflichtvorräte zugunsten der finanzierenden Bank entspricht somit einem wirtschaftlichen Bedürfnis. In dieser Erkenntnis hat das EVD die oben erwähnte Ausnahmebestimmung in das Verpflichtungsformular aufgenommen. Für die Frage der rechtlichen Gültigkeit der Verpfändung ist die Klausel zwar ohne Bedeutung. Weder Art. 3/IV des Sicherstellungsgesetzes noch die VO III stehen einer Verpfändung von Pflichtvorräten — gleichgültig ob zugunsten der finanzierenden Bank oder eines andern Dritten — entgegen. Sie bestimmen lediglich, daß Pfandrechte Dritter an Pflichtlagern gegenüber dem Bund im Umfange seines Herausgabeanspruches unwirksam sind<sup>391</sup>, also hinter das Aussonderungsrecht zurückzutreten haben. Wenn daher das EVD im Verpflichtungsformular die Verpfändung von Pflichtlagern verbietet, so wirkt diese Klausel nur unter den Parteien. Die Firma, welche einem Dritten ein Pfandrecht an ihren Pflichtlagern einräumt, verstößt zwar gegen die Finanzierungsbedingungen; die Gültigkeit eines solchen Pfandrechtes bleibt davon aber unberührt.

Will eine Firma der finanzierenden Bank ein Pfandrecht an ihrem Pflichtlager einräumen, hat dies in der Form des Erstpfanndrechtes, d. h. mittels Uebertragung des Besitzes zu geschehen, weil das vorgehende Aussonderungsrecht des Bundes, wie oben dargelegt wurde, kein Pfandrecht im Sinne des ZGB ist. Die Bank ist folglich auch nicht verpflichtet, dem Bund gemäß Art. 903 ZGB von der Errichtung des Pfandrechtes Kenntnis zu geben. In der Praxis tut sie es allerdings meistens doch, damit der Bund über die an den Pflichtvorräten bestehenden Rechte orientiert ist.

<sup>388</sup>) Vgl. Ziffer III, lit. c. des Verpflichtungsformulars.

<sup>389</sup>) Sie setzt sich dadurch administrativen Sanktionen sowie einer Strafverfolgung auf Grund von Art. 13 des Sicherstellungsgesetzes aus. (Vgl. Ziffer II des Verpflichtungsformulars, in fine.)

<sup>390</sup>) Vgl. Ziffer 7 der vom Delegierten mit den Banken geschlossenen Vereinbarung. Für die Schweizerische Nationalbank, mit welcher das EVD ein besonderes Abkommen betr. die Finanzierung von Pflichtlagern getroffen hat, gilt diese Bestimmung nicht. — Vgl. hierzu o. nach Anm. 322.

<sup>391</sup>) Das Verpflichtungsformular verwendet in diesem Zusammenhang fälschlicherweise den Ausdruck «nichtig»; Nichtigkeit ist ein absoluter Begriff, eine Nichtigkeit nur gegenüber dem Bund somit undenkbar.

Während Gesetz und Verordnung nur von Pfandrechten sprechen, untersagt das Verpflichtungsformular den Firmen auch die «Einräumung» von Retentionsrechten an den zur Finanzierung angemeldeten Vorräten. Dazu ist einmal zu bemerken, daß Retentionsrechte nicht «eingeräumt», d. h. vertraglich begründet werden, sondern von Gesetzes wegen entstehen. Sodann aber erhebt sich die Frage, ob eine so extensive Interpretation des vom Gesetzgeber verwendeten Ausdruckes «Pfandrechte» überhaupt zulässig ist. Sie ist von großer praktischer Bedeutung, weil bei dem heutigen Umfang der Vorratshaltung die meisten Firmen darauf angewiesen sind, einen Teil ihrer Pflichtlager in fremden Lagerräumen unterzubringen. Ohne im Retentionsrecht gemäß Art. 485/III OR eine Sicherheit für die Bezahlung des Lagergeldes zu besitzen, wären aber die wenigsten Lagerhäuser bereit, Pflichtvorräte zur Aufbewahrung entgegenzunehmen. Die Anlegung von Pflichtlagern würde deshalb ungebührlich erschwert, wenn das Aussonderungsrecht des Bundes dem Retentionsrecht allfälliger Drittlagerhalter vorginge.

Im allgemeinen wird das Retentionsrecht sowohl in der Gesetzgebung als auch in der Literatur als eine Art des Pfandrechtes behandelt. Im ZGB beispielsweise bilden die Bestimmungen über das Retentionsrecht zusammen mit denjenigen über das Faustpfandrecht einen Abschnitt des 23. Titels, welcher die Ueberschrift «Das Fahrnispfand» trägt, und in Art. 37/II SchKG wird erklärt, der Ausdruck «Faustpfand» umfasse auch das Retentionsrecht. Im vorliegenden Fall würde aber — wie Prof. GUHL in einem im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung erstatteten Gutachten vom 27. 9. 1950 über die Auslegung von Art. 2 des Bundesgesetzes über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern vom 1. 4. 1938 und 29. 9. 1949 zutreffend ausführt — die Anwendung der für die Pfandrechte aufgestellten Bestimmungen auch auf die Retentionsrechte einen so schweren Eingriff in das Privatrecht bedeuten, daß sie im Gesetz *ausdrücklich* statuiert sein müßte. Auf dem Wege der bloßen Auslegung darf sie nicht vorgenommen werden. Auch die Tatsache, daß das Gesetz das Aussonderungsrecht als «Recht auf *ausschließliche* Befriedigung» umschreibt, bildet dafür keine genügende Handhabe. Dieser Ausdruck taucht nämlich erstmals im Ergänzungsgesetz vom 29. 9. 1949 zum Sicherstellungsgesetz auf; in der dazugehörigen Botschaft<sup>392</sup> erklärte der Bundesrat in aller Form: «Eine Erweiterung oder Umgestaltung des dem Bunde heute zustehenden Aussonderungsrechtes ist mit der Vorlage nicht verbunden. Es handelt sich ausschließlich darum, die bisher auf Vollmachtenbeschlüssen begründete Regelung durch Einbau in das Sicherstellungsgesetz auf eine ordentliche gesetzliche Grundlage überzuführen.» In Uebereinstimmung mit der erwähnten gutachtlichen Äußerung GUHLS muß deshalb angenommen werden, der Gesetzgeber habe lediglich zum Ausdruck bringen wollen, daß sich der Bund *unter Ausschluß der übrigen Gläubiger der 5. Klasse* — zu denen ohne das Aussonderungsrecht auch der Bund gehören würde — aus dem Pflichtlager befriedigen könne. Soweit sie sich auf die Retentionsrechte beziehen, widersprechen die Vorschriften des Verpflichtungsformulars also der Rechtsordnung und sind deshalb ungültig.

Da die Pflichtlager höchstens zu 90 % ihres Wertes finanziert werden, dürfte der Bund durch die Aussonderung der Vorräte in der Regel wertmäßig mehr erhalten, als er zu beanspruchen hat<sup>393</sup>. Aber auch der umgekehrte Fall ist denkbar; ist der Preis der Pflichtlagerwaren gesunken, ohne daß der darauf gewährte Bankkredit entsprechend herabgesetzt wurde, oder ist das Pflichtlager nicht mehr vollständig oder nicht mehr in handelsüblicher Qualität vorhanden, so wird der Bund durch die Aussonderung der Waren für seine Forderungen nicht gedeckt. Uebersteigt der Wert der dem Bund herauszugebenden Waren seine Ansprüche aus den von ihm eingelösten Wechslern, so hat er der Masse die Differenz zu vergüten (Art. 2/I VO III); erreicht dagegen der Wert der Waren und allfälliger Ersatzleistungen (v. o. n. Anm. 387) die Höhe seiner Forderungen nicht, so nimmt er für den Ausfall als Kurrentgläubiger

<sup>392</sup>) BBl. 1949/I, 993 ff.

<sup>393</sup>) Zu diesen und den folgenden Ausführungen vgl. A. Sieben, aaO., 276 f.

am Konkurs oder am Nachlaßvertrag teil (Art. 3 VO III). Maßgebend für die Ermittlung der Differenz bzw. der Höhe der Ausfallforderung ist der Wert der Waren im Zeitpunkt der Konkursöffnung oder der Bestätigung des Nachlaßvertrages (Art. 2/I VO III). Er wird vorläufig vom EVD nach Anhören des Konkursverwalters oder Sachwalters und Liquidators ermittelt (Art. 2/II VO III). Streitigkeiten über den Aussonderungsanspruch, die Vergütung und den Ausfall entscheidet gemäß VO II vom 20. 9. 1939 über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern (Verfahren zur Erledigung von vermögensrechtlichen Ansprüchen [AS. 55, 1020]) ein ad hoc gebildetes Kriegswirtschaftsgericht (Art. 4/VO III).

Auf die näheren Einzelheiten des Aussonderungsverfahrens soll hier nicht eingetreten werden. Sie sind in den Art. 5—11 der VO III geregelt. Ein Exemplar dieser Verordnung ist mit jeder Anmeldung eines Aussonderungsanspruches dem Betreibungs- bzw. Konkursamt einzureichen.

Das Aussonderungsrecht muß als wesentliches Element der Pflichtlagerordnung betrachtet werden. Ohne diese Sicherheit wäre der Bund nicht in der Lage, die Haftung für die Rückzahlung der Pflichtlagerkredite zu übernehmen. Damit würde aber die Finanzierung der Pflichtlager so erschwert, daß die wenigsten Firmen solche anlegen würden.

*e) Das Recht zur Verweigerung und zum Entzug von Einfuhrbewilligungen bzw. zur Sperrung von Kontingenten*

Zur Förderung der Vorratshaltung hat der Bundesrat die Erteilung von Bewilligungen zur Einfuhr gewisser Waren bzw. den Abschluß von Verkaufsverträgen über einzuführende Waren seitens einer Importzentrale davon abhängig gemacht, daß sich der Bewerber vertraglich verpflichtet, einen bestimmten Vorrat dieser Waren ständig auf Lager zu halten (vgl. o. bei Anm. 114, 136—141). Seit dem Inkrafttreten der betreffenden Beschlüsse bilden die Unterzeichnung und die Erfüllung eines Pflichtlagervertrages eine der Voraussetzungen für die Erteilung von Einfuhrbewilligungen bzw. für den Abschluß der erwähnten «Verkaufsverträge»<sup>394</sup>. Wenn deshalb eine Firma den Pflichtlagervertrag verletzt, hält sie sich gleichzeitig nicht an die für die Erteilung von Einfuhrbewilligungen geltenden Bedingungen.

Laut Art. 4, lit. a der VO vom 12. 5. 1950 über die Waren-Ein- und Ausfuhr (AS. 1950, 403) dürfen Einfuhrbewilligungen nur an Personen oder Firmen erteilt werden, die Gewähr dafür bieten, daß sie die an die Bewilligung geknüpften Bedingungen erfüllen. Nach lit. d desselben Artikels erfolgt die Erteilung von Bewilligungen stets unter dem Vorbehalt, «daß die Bewilligung während ihrer Gültigkeitsdauer<sup>395</sup> nur solange zu Recht bestehen soll, als die für die Erteilung erforderlichen Voraussetzungen vorhanden sind». Indem sie gegen die Bestimmungen des Pflichtlagervertrages verstößt, läuft die Firma somit Gefahr, daß sie keine Einfuhrbewilligungen mehr erhält und daß ihr bereits erteilte, aber noch nicht ausgenützte Bewilligungen entzogen werden.

In den Pflichtlagerverträgen der Jahre 1939/45, welche einfuhrkontingentierte Waren zum Gegenstand hatten, behielt sich das EVD ausdrücklich das Recht vor, bei Vertragsverletzungen — ausgenommen eine einmalige, nicht schwerwiegende Verletzung — der Firma das Einfuhrkontingent für die betreffenden Waren zu kürzen oder zu entziehen. Heute findet sich eine ähnliche Klausel in den Verträgen über Lebens- und Futtermittel (ausgenommen Fleisch und Kartoffeln), Sämereien, Dünger und Antibiotika. Keine diesbezügliche Bestimmung enthalten dagegen die Verträge über Schmieröle und über flüssige Treib- und Brennstoffe, obschon diese Waren ebenfalls nur mit einer Bewilligung eingeführt werden können. Je nachdem es sich um Waren

<sup>394</sup>) Da die Rechtslage in den beiden genannten Fällen im Prinzip die gleiche ist, soll der Einfachheit halber im folgenden nur noch von Einfuhrbewilligungen gesprochen werden.

<sup>395</sup>) Sie beträgt in der Regel drei Monate und kann höchstens zweimal um je zwei weitere Monate verlängert werden; vgl. Art. 4, lit. f der VO.

handelt, deren Einfuhr kontingentiert oder nur bewilligungspflichtig ist, behält sich der Delegierte das Recht vor, die GGF anzuweisen bzw. der Einfuhrbewilligungsstelle zu beantragen, der Firma die Kontingente mit sofortiger Wirkung zu sperren bzw. ihr für die betreffenden Waren keine Einfuhrbewilligungen mehr zu erteilen und bereits erteilte zu entziehen. Wie die Auferlegung einer Konventionalstrafe setzen auch diese administrativen Sanktionen ein Verschulden seitens der Firma voraus.

#### 4. Die Rechtsstellung der Kontrollstelle

Wie oben v. Anm. 369 bereits ausgeführt, übt das EVD sein Recht zur Kontrolle der Pflichtlager nicht selbst aus, sondern beauftragt damit eine hierzu besonders berufene Ueberwachungsstelle öffentlichrechtlicher oder privater Natur, seltener eine eidgenössische Amtsstelle. Sein Bestreben geht dahin, wie die Vorratshaltung, so auch deren Ueberwachung nach Möglichkeit in die Hände der Privatwirtschaft zu legen, um eine Vergrößerung des Beamtenapparates zu vermeiden. Dieser Grundsatz galt schon in den Jahren 1939/45<sup>396</sup> und wird heute noch in vermehrtem Maße befolgt. Nur wo eine Amtsstelle gegenüber einer bestimmten Wirtschaftsgruppe bereits Kontrollfunktionen ausübt und folglich über den notwendigen Personalstab verfügt, wird ihr auch die Ueberwachung der Pflichtlager übertragen. So kontrolliert die Inspektion für Forstwesen die Holzpflichtlager, die Alkoholverwaltung die Kartoffelpflichtlager, die Oberzolldirektion die Tabakpflichtlager, das Gesundheitsamt die Pflichtlager an Antibiotika.

Ähnliche Gründe sprechen für die Heranziehung von Kontingentsverwaltungsstellen zu dieser Aufgabe. Auch sie führen in der Regel bereits Kontrollen bei den ihnen angeschlossenen Firmen durch und besitzen die hierfür nötigen Hilfskräfte. Heute befassen sich folgende Kontingentsverwaltungsstellen mit der Ueberwachung von Pflichtlagern: die Schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (Mahlhafer, Mahlgerste, Eßmais, Futtermittel, Saatmais, Saatwicken<sup>397</sup>), die Schweizerische Zentralstelle für Kohleneinfuhr (Kohle), die Carbura (flüssige Treib- und Brennstoffe) und der Verband Schweizerischer Schmierölimporteure (Schmieröle). Wo sich die lagerpflichtigen Firmen einer Branche zusammenschließen, um einen Garantiefonds zu schaffen, liegt es nahe, daß die betreffenden Organisationen auch die Ueberwachung der Pflichtlager besorgen. Sie führen denn auch alle diese Aufgabe unter ihren statutarischen Zwecken an erster Stelle auf<sup>398</sup>.

Soweit es sich bei den Pflichtvorräten um Waren handelt, deren Einfuhr nicht kontingentiert ist und für welche kein Garantiefonds besteht, wird die Kontrollstelle in jedem Einzelfalle auf Grund eines Vorschlages der Firma bezeichnet. Oft stellen sich Berufs- oder Branchenverbände für diese Aufgabe zur Verfügung, so z. B. — um nur wenige Namen zu nennen — der Verein Schweizerischer Maschinenindustrieller, der Verband Schweizerischer Transportanstalten, der Schweizerische Spinner-, Zwirner- und Weber-Verein, das Syndicat Patronal des Producteurs de la Montre. Eine große Zahl von Pflichtlagern werden auch von der Gesellschaft für chemische Industrie kontrolliert. Andernfalls werden Treuhandstellen, gelegentlich auch Einzelpersonen wie Notare oder Bücherrevisoren mit der Kontrolle beauftragt.

<sup>396</sup>) Vgl. J. Lautner, System, 247 Anm. 65.

<sup>397</sup>) Neben den erwähnten Pflichtlagern kontrolliert die GGF im Auftrag des EVD noch diejenigen an Feldsämereien. Die betr. Importeure gehören zwar nicht der GGF an, sondern bilden eine eigene Genossenschaft, die aber kein Kontrollpersonal besitzt.

<sup>398</sup>) Das trifft auch für die Treuhandstelle der schweiz. Antibiotika-Importeure zu, obwohl die Kontrolle der Antibiotika-Pflichtlager laut Vertrag nicht durch sie, sondern durch das Gesundheitsamt erfolgt.

Durch die Berufung zur Kontrollstelle wird den genannten Stellen nicht das Kontrollrecht als solches übertragen, sondern es werden ihnen lediglich bestimmte Kompetenzen zu dessen Durchführung eingeräumt. Die Kontrollstelle handelt stets im Namen und Auftrag des EVD bzw. derjenigen Dienststelle, welche im Pflichtlagerrecht das EVD vertritt<sup>399</sup>. Diese Stellen sind es auch, welche den Kontrollstellen die nötigen Weisungen erteilen<sup>400</sup>, ihnen also vor schreiben, wie häufig die Pflichtlager zu kontrollieren sind, auf welche Punkte sich die Kontrolle zu erstrecken hat und in welcher Weise über die gemachten Feststellungen Meldung zu erstatten ist<sup>401</sup>. Soweit es sich bei den Kontrollstellen um eidgenössische Amtsstellen handelt, welche nicht dem EVD unterstehen, nehmen diese Weisungen den Charakter von Vereinbarungen an. Den Kontingentsverwaltungsstellen dagegen kann der das Departement vertretende Delegierte (und konnten früher die Kriegswirtschaftsämter) Weisungen im eigentlichen Sinn erteilen, sofern sich die Handelsabteilung grundsätzlich damit einverstanden erklärt hat, daß sie zur Ueberwachung der Pflichtlager herangezogen werden.

Bei der Erfüllung ihrer Aufgabe üben die Kontrollstellen bzw. ihre Organe eine amtliche Tätigkeit aus. Sie sind deshalb verpflichtet, über ihre Feststellungen und Wahrnehmungen Verschwiegenheit zu beobachten und nur dem EVD bzw. derjenigen Dienststelle, die es vertritt, heute also dem Delegierten, Auskunft zu geben<sup>402</sup>. Wer als Kontrollorgan die Schweigepflicht verletzt, wird gemäß Art. 12 des Sicherstellungsgesetzes mit Buße bis zu 5000 Franken bestraft. Demgegenüber ist zu beachten, daß, wie oben erwähnt, sehr oft Pflichtlagerorganisationen oder Berufsverbände als Kontrollstellen amten, also privatrechtliche Gebilde, denen die zu überwachenden Firmen als Mitglieder angehören. Diese Organisationen nehmen infolgedessen eine Doppelstellung ein: einerseits stehen sie zu den lagerpflichtigen Firmen in einem privatrechtlichen Verhältnis und haben den statutarischen Zweck, ihre Interessen (vielleicht gerade gegenüber dem EVD!) zu wahren, andererseits üben sie ihnen gegenüber namens und im Auftrag des EVD öffentlichrechtliche Funktionen aus und sind dem EVD dafür verantwortlich. Theoretisch betrachtet könnte ein solches Nebeneinander leicht zu Interessenkollisionen führen; in der Praxis bewährt es sich aber, weil die meisten Firmen es begrüßen, daß die Erfüllung ihrer Lagerpflichten von ihren Fachverbänden und nicht von Kontrollorganen des Bundes überwacht wird<sup>403</sup>.

## 5. Die Rechtsstellung der belehnenden Bank

Die belehnende Bank steht sowohl zum Bund als auch zu der das Pflichtlager haltenden Firma in einem vertraglichen Verhältnis.

Die Schweizerische Nationalbank hatte bereits am 25. 4. 1939 mit dem EVD eine Vereinbarung über die Finanzierung von Pflichtlagern abgeschlossen; am 1. 9. 1948 ging sie neuerdings eine solche ein (vgl. o.S. 93). Darin verpflichtet sich die Nationalbank dem EVD gegenüber ganz allgemein, Firmen, welche mit ihm einen Pflichtlagervertrag abgeschlossen haben, «unter Beobachtung der für das Diskontgeschäft der Nationalbank geltenden Vorschrift

<sup>399</sup>) Vor Ausbruch des zweiten Weltkrieges der Beauftragte für Kriegswirtschaft, später teils die EZK, teils die Kriegswirtschaftsämter, heute der Delegierte (s. o. bei Anm. 149).

<sup>400</sup>) Für die Zeit während des Krieges vgl. die interne Weisung des EVD vom 8. 3. 1940 betr. die Verwaltung der Pflichtlager, worin das Departement lediglich vorschrieb, daß die Kontrolle «möglichst einfach und wirksam zu gestalten» sei, die Ordnung der näheren Einzelheiten dagegen den Kriegswirtschaftsämtern überließ.

<sup>401</sup>) Vgl. die vom Delegierten ausgearbeiteten Richtlinien für Pflichtlagerkontrollstellen vom 3. 5. 1949.

<sup>402</sup>) Vgl. Art. 10 BG; Art. 14 VO I; zur Frage der Auskunfterteilung an Steuerbehörden vgl. o. bei Anm. 370.

<sup>403</sup>) Vgl. J. L a u t n e r, System, 295.

ten», gegen Einreichung von Eigenwechseln Diskontkredite in einer gesondert zu vereinbarenden Gesamthöhe einzuräumen. Als Ersatz für die vom Nationalbankgesetz verlangte zweite Wechselunterschrift übergibt der Bund der Nationalbank für die beanspruchten Kredite besonders gekennzeichnete, auf runde Beträge lautende Reskriptionen. Wird ein Pflichtlagerwechsel von einer Privatbank zum Rückdiskont eingereicht, so kann die Nationalbank, sofern sie es für notwendig erachtet, vom Bund eine solche Reskription als zusätzliche Sicherheit verlangen.

Das Verfahren zur Erlangung eines Nationalbankkredites wurde bereits o. n. Anm. 306<sup>a</sup> im einzelnen dargelegt. Sofern ihr der Delegierte nicht rechtzeitig eine anderslautende Mitteilung macht, ist die Nationalbank ermächtigt, einen diskontierten Wechsel für drei Monate zu verlängern bzw. ihn zu erneuern<sup>404</sup>. Wird ein Wechsel vom Aussteller bei Verfall nicht eingelöst, so belastet die Nationalbank den Wechselbetrag samt Zins und Kosten dem Bund auf Sonderkonto. Im Gegensatz zu den Privatbanken ist die Nationalbank an einem Verlust, den der Bund bei der Geltendmachung seiner Regreßforderung möglicherweise erleidet, nicht beteiligt. Diese Regelung rechtfertigt sich deshalb, weil die Nationalbank dem EVD gegenüber zur Finanzierung von Pflichtlagern *verpflichtet* ist, während die Privatbanken sie freiwillig übernehmen.

Für die Privatbanken entsteht das Rechtsverhältnis zum Bund mit der Unterzeichnung der ihr vom Delegierten gleichzeitig mit einem Doppel des Verpflichtungsformulars (s. o. v. Anm. 322) zugestellten «Vereinbarung». In dieser erklärt sich die Bank bereit, der Firma gegen Einreichung eines oder mehrerer Eigenwechsel einen ziffernmäßig festgelegten «maximalen Gesamtkredit» zur Finanzierung des näher bezeichneten Pflichtlagers einzuräumen und zwar zu einem Diskontsatz, der höchstens 1 % über demjenigen der Nationalbank<sup>405</sup> liegen darf (vgl. Ziffer 1 und 2 der Vereinbarung). Dieser Teil der Vereinbarung charakterisiert sich rechtlich als ein Vertrag zugunsten Dritter (OR Art. 112), indem die Leistung, welche die Bank dem Bund verspricht, nicht an ihn, sondern an die Firma erfolgen soll.

Im weiteren verpflichtet sich die Bank, dem Delegierten für sich und zuhanden der Nationalbank von jeder Diskontierung und Rückzahlung spätestens innert drei Tagen Mitteilung zu machen (Ziffer 3 der Vereinbarung). Die Benachrichtigung der Nationalbank erfolgt im Hinblick auf die oben erwähnte Möglichkeit der Rückdiskontierung. Der Delegierte dagegen muß die Höhe der gewährten Kredite kennen, um darüber wachen zu können, daß bei Reduktionen der Pflichtlager oder bei der Anpassung der Richtpreise an die Marktentwicklung keine Ueberfinanzierung entsteht (vgl. o. b. Anm. 327). Seinerseits läßt er von jeder Verfügung, mit der er ein belehntes Pflichtlager ganz oder teilweise freigibt, der Bank ein Doppel zukommen (Ziffer 8 der Vereinbarung). Die Haftung des Bundes vermindert sich nach Maßgabe der erfolgten Rückzahlungen. Erhöht die Firma das Pflichtlager später wieder, oder werden die Richtpreise heraufgesetzt und beansprucht die Firma demzufolge einen größeren Kredit, so hat sie ein neues Verpflichtungsformular auszufüllen (s. o. S. 96). Gleichzeitig muß auch der Bund mit der Bank eine neue Vereinbarung abschließen, um ihr für den höheren Betrag die erforderliche Sicherheit zu geben.

Die Bank hat den Delegierten ferner zu benachrichtigen, sobald sie an der Solvenz der Vertragsfirma zweifelt, oder wenn sie von der Nichteinhaltung der Lagerpflichten erfährt. Stillschweigen würde in einem solchen Falle gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstoßen. Wenn es trotzdem für nötig erachtet wurde, die Mitteilungspflicht ausdrücklich zu statuieren, so deshalb, weil die Bank nicht nur zum Bund, sondern auch zur Firma in einem Vertrauensverhältnis steht und sich darum nicht leichthin entschließt, einem Dritten Tatsachen bekanntzugeben, welche den Kredit ihrer Kundin schmälern könnten. Die Vereinbarung hält deshalb auch ausdrücklich fest, daß diese Mit-

<sup>404</sup>) Nach einer Laufzeit von insgesamt 6 Monaten ist die Stempelabgabe von neuem zu entrichten (vgl. Art. 39 des BG vom 4. 10. 1917 über die Stempelabgaben, BS. Bd. 6, S. 101); es wird deshalb auch ein neuer Wechsel ausgestellt.

<sup>405</sup>) Gegenwärtig 1½ %.

teilung beiderseits als streng vertraulich gilt. Unterläßt sie die Bank, so verliert sie insoweit ihre Ansprüche gegenüber dem Bund, als ihm aus der Unterlassung Schaden erwächst (Ziffer 4 der Vereinbarung). Sie hat also in diesem Fall nicht nur 10 % des dem Bund entstandenen Verlustes (vgl. u. b. Anm. 406), sondern den ganzen Verlust zu tragen.

Bei Fälligkeit des Wechsels hat die Bank dafür zu sorgen, daß er zur Zahlung vorgewiesen und gegebenenfalls mangels Zahlung protestiert wird (Ziffer 5 der Vereinbarung). In der Praxis dispensiert der Bund die Bank von dieser Pflicht, wenn über die Firma der Konkurs eröffnet wurde oder wenn sie ein Nachlaßgesuch gestellt hat und ihre Zahlungsunfähigkeit somit bereits feststeht. In einem solchen Fall würden dem Bund durch die Protestierung nur unnötige Kosten erwachsen.

Wird ein Wechsel mangels Zahlung protestiert oder steht die Zahlungsunfähigkeit der Firma in der genannten Weise fest, so vergütet der Bund der Bank gegen Aushändigung des Wechsels die Wechselsumme samt Zins und Kosten (Ziffer 5 der Vereinbarung). Der Bund kann verlangen, daß die Bank auf seine Rechnung die Wahrung seiner Rechte aus der Wechselverpflichtung übernimmt und ihn bei der Geltendmachung des Aussonderungsrechtes vertritt (Ziffer 6 der Vereinbarung). Von dieser Möglichkeit wird in der Praxis allerdings kaum Gebrauch gemacht. Meist vertritt der Delegierte den Bund im Aussonderungsverfahren; gelegentlich tut es auch die Eidgenössische Finanzverwaltung.

Entsteht dem Bund nach Abschluß des Zwangsvollstreckungs- und Aussonderungsverfahrens auf dem Wechselbetrag, den Zinsen und Kosten ein Ausfall, so hat die Bank hievon den zehnten Teil zu übernehmen (Ziffer 7 der Vereinbarung). Mit dieser Bestimmung soll die Bank trotz der Garantie des Bundes an der Prüfung und Überwachung der Bonität des Wechselschuldners interessiert werden<sup>406</sup>. Insbesondere darf die Garantie des Bundes die Bank nicht davon abhalten, von der Firma nötigenfalls die Vorlage der Bilanz zu verlangen, um sich ein Urteil über ihre Kreditwürdigkeit bilden zu können.

In der Praxis kommt es gelegentlich vor, daß eine Bank auf Grund der ihr zugegangenen Informationen eine Firma nicht mehr für solvent erachtet und dem Delegierten mitteilt, daß sie es unter diesen Umständen vorziehen würde, das Pflichtlager nicht länger zu finanzieren. Handelt es sich um eine Firma, deren Pflichtlagerhaltung bis dahin zu keinen Beanstandungen Anlaß gegeben hat, so besteht für den Delegierten kein Grund, den mit ihr geschlossenen Vertrag aufzulösen, da die Regreßforderung des Bundes dank dem Aussonderungsrecht durch die vorhandenen Waren gedeckt ist. Solange aber der Vertrag läuft, ist das EVD verpflichtet, das Pflichtlager zu 90 % seines Wertes durch eine Bank belehnen zu lassen (vgl. o. n. Anm. 325). Findet sich keine Privatbank zur Finanzierung bereit, so muß der Delegierte die Firma an die Nationalbank verweisen. In dem oben geschilderten Fall ersucht der Delegierte statt dessen gewöhnlich die Privatbank, den Kredit in der bisherigen Weise weiterzuführen und entbindet sie dafür von der Verpflichtung, den zehnten Teil eines allfälligen Verlustes des Bundes zu übernehmen. Finanziell stellt sich der Bund dabei nicht schlechter als wenn die Nationalbank das Pflichtlager belehnt, da er ihr gegenüber ebenfalls für den vollen Kredit haftet; wohl aber erspart diese Lösung dem Bund Umtriebe und der Firma Kosten.

Bei den Beziehungen zwischen der finanzierenden Bank und der Firma handelt es sich um ein rein privatrechtliches Verhältnis, das den Bestimmungen des Obligationenrechts, insbesondere denjenigen über den Darlehensvertrag Art. 312 OR<sup>407</sup> und den Eigenwechsel (OR Art. 169 ff) untersteht. Es braucht deshalb hier nicht näher erörtert zu werden.

<sup>406</sup>) Vgl. A. Sieben, aaO., 276, ferner o. n. Anm. 322.

<sup>407</sup>) Genau genommen handelt es sich hier um einen sogenannten Krediteröffnungsvertrag. Die rechtliche Natur dieses im OR nicht geregelten Vertrages ist umstritten (vgl. Th. Guhl, aaO., 292 f.). Mangels einer gesetzlichen Ordnung werden aber in der Praxis zahlreiche Vorschriften aus dem Darlehensrecht analog auf ihn angewendet (vgl. BGE 36/II, 529).

## 6. Die Erledigung von Streitigkeiten aus dem Pflichtlagervertrag

Unter dem Marginale «Streitigkeiten» enthalten die meisten früheren und alle heutigen Pflichtlagerverträge folgenden Passus:

«Ueber alle Streitigkeiten aus diesem Vertrag entscheiden die in Art. 11 des Bundesgesetzes vom 1. 4. 1938 über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern vorgesehenen Instanzen.»

Im Anschluß hieran bestimmen die neueren Verträge über industrielle Roh- und Hilfsstoffe sowie der Vertrag über Antibiotika:

«Für Streitigkeiten über die Festsetzung von Konventionalstrafen gelten die Art. 166 und 124 ff des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. 12. 1943.»

Der zuerst zitierten Klausel kommt die Funktion einer Gerichtsstandsvereinbarung zu<sup>408</sup>. Allerdings wird dadurch kein besonderer Gerichtsstand geschaffen, sondern lediglich der gesetzliche bestätigt. Es ist deshalb ohne Bedeutung, daß sie in einigen wenigen Verträgen aus der Zeit des Krieges fehlt (vgl. die Verträge über Kartoffeln, Roheisen, Holz und Holzkohle zu Treibstoffzwecken, Terpentinöl, Fette und Öle für die Seifenindustrie).

In der Bundesgesetzgebung begründete vermögensrechtliche Ansprüche des Bundes oder gegen den Bund aus öffentlichem Recht werden in der Regel gestützt auf Art. 111, lit. i OG (früher Art. 18, lit. e VDG) dem Bundesgericht als einziger Instanz zum Entscheid zugewiesen. Für die auf dem Sicherstellungsgesetz fußenden Ansprüche erachteten die eidgenössischen Räte dies nicht für zweckmäßig<sup>409</sup>, weil es sich meist weniger um die Entscheidung von Rechts- als von Tatfragen handelt, insbesondere um die Schätzung und Festsetzung von Warenwerten, für die das Bundesgericht auf Experten angewiesen wäre. Durch Art. 11 des Sicherstellungsgesetzes wurde deshalb der Bundesrat beauftragt, zur Entscheidung über im genannten Gesetz begründete vermögensrechtliche Ansprüche außerhalb der Bundesverwaltung stehende Instanzen einzusetzen. Immerhin sollten ihre Entscheide mit Rücksicht auf die Tragweite des Gesetzes nicht endgültig sein, sondern an das Bundesgericht weitergezogen werden können, wenn der Streitwert nach Maßgabe der Rechtsbegehren, wie sie vor der untern Instanz noch streitig waren, wenigstens Fr. 2000.— beträgt<sup>410</sup>. Mit dieser Einschränkung wollte der Gesetzgeber vermeiden, daß das Bundesgericht für Bagatellfälle in Anspruch genommen wird.

Die Organisation der in Art. 11 des Sicherstellungsgesetzes vorgesehenen besonderen Instanzen sowie das Prozeßverfahren wurden in der VO II vom 20. 9. 1939 über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern (AS. 55, 1020) näher geregelt. Die sog. Kriegswirtschaftsgerichte sind keine ständigen Gerichte, sondern von Fall zu Fall bestellte, staatliche Schiedsgerichte<sup>411</sup>. Sie bestehen aus einem Obmann und zwei Beisitzern sowie aus drei Ersatzmännern. Auf ein Gesuch des Klägers hin bestimmt zunächst die staats- und verwaltungsrechtliche Abteilung des Bundesgerichtes den Obmann und dessen Ersatzmann; hierauf bezeichnet jede Partei je einen Beisitzer und einen Ersatzmann. Der Obmann und der vom Bund zu bezeichnende Beisitzer sowie deren Ersatzmänner dürfen nicht der Bundesverwaltung angehören. Auf die Einzelheiten des Verfahrens, das sich weitgehend an die bernische Zivilprozeßordnung anlehnt, soll nicht näher eingetreten werden<sup>412</sup>.

Nach Art. 11/II des Sicherstellungsgesetzes entscheiden über Zuwendungen des Bundes gemäß Art. 4—6 des Gesetzes (es handelt sich um solche zur Erleichterung und Förderung der inländischen Produktion sowie zur Sicherstellung der Transporte im Falle einer wirtschaftlichen Absperrung oder des Krie-

<sup>408</sup>) Vgl. J. Lautner, System, 249.

<sup>409</sup>) Vgl. Sten. Bull. NR. 1937, 928; J. Lautner, System, 178.

<sup>410</sup>) Vgl. Sten. Bull. NR. 1937, 928 f.; StR. 1938, 32.

<sup>411</sup>) Zu diesen und den folgenden Ausführungen vgl. W. Hauser, Die kriegswirtschaftliche Gesetzgebung des Bundes, Zeitschrift des Bern. Juristenvereins, 1940, 278; J. Lautner, System, 179; A. Sieben, aaO., 277.

<sup>412</sup>) Näheres hierüber in der VO II sowie bei J. Lautner, System, 179 ff.

ges) endgültig die zuständigen Verwaltungsbehörden. Abgesehen von dieser Ausnahme unterliegen alle direkt oder indirekt aus dem Sicherstellungsgesetz fließenden vermögensrechtlichen Streitigkeiten der Jurisdiktion der Kriegswirtschaftsgerichte. Insbesondere sind sie auch zuständig, wenn der vermögensrechtliche Anspruch auf einem vom Bund abgeschlossenen Vertrag beruht (Art. 1/II VO II) <sup>413</sup>.

Bei dieser Rechtslage wirkt es zunächst überraschend, daß Streitigkeiten über die Festsetzung von Konventionalstrafen nicht ebenfalls vor einem Kriegswirtschaftsgericht ausgetragen, sondern auf dem Verwaltungswege erledigt werden, und zwar selbst dann, wenn die eingangs zitierte Bestimmung im Pflichtlagervertrag fehlt. Der Grund liegt darin, daß es sich bei diesen Streitigkeiten genau betrachtet nicht um vermögensrechtliche Streitigkeiten handelt. Wenn der Delegierte einer Firma wegen Verletzung des Pflichtlagervertrages eine Konventionalstrafe auferlegt, macht er keinen vermögensrechtlichen Anspruch des Bundes geltend, sondern sucht die Firma zur Erfüllung ihrer vertraglich übernommenen, öffentlichrechtlichen Pflichten zu zwingen. Rechtlich hat die in den Pflichtlagerverträgen vorgesehene Konventionalstrafe somit den Charakter einer Buße im Sinne des Verwaltungszwanges (vgl. hierüber o. b. Anm. 375). Dieser Auslegung entspricht es, daß der Betroffene, der eine ihm auferlegte Konventionalstrafe nicht anerkennen will, nicht vor Kriegswirtschaftsgericht klagt, sondern bei der übergeordneten Verwaltungsbehörde, also beim EVD und in zweiter Instanz beim Bundesrat Beschwerde gemäß Art. 116 bzw. 124 ff OG erheben muß. Da die Beschwerde mangels einer abweichenden Bestimmung grundsätzlich gegen jede Verfügung irgendeiner Amtsstelle zulässig ist <sup>414</sup>, braucht vom rechtlichen Standpunkt aus in den Pflichtlagerverträgen nicht besonders darauf hingewiesen zu werden, daß Verfügungen über Konventionalstrafen mit diesem Rechtsmittel angefochten werden können. Nachdem aber die ebenfalls schon von Gesetzes wegen bestehende Zuständigkeit der Kriegswirtschaftsgerichte für vermögensrechtliche Streitigkeiten aus den Verträgen ausdrücklich erwähnt wird, sollte ein Gleiches der Vollständigkeit wegen auch mit der Rekursmöglichkeit geschehen.

Die rechtlichen Überlegungen, welche dazu geführt haben, für die Erledigung von Streitigkeiten über Konventionalstrafen den Beschwerdegang vorzuziehen, sind zwar zutreffend; im Pflichtlagerrecht als Ganzem bildet die erwähnte Regelung aber einen Fremdkörper, und eine Korrektur wäre erwünscht. Oben b. Anm. 105 ff wurde dargelegt, daß der freiwilligen Lagerhaltung nicht nur aus finanziellen, sondern auch aus staatspolitischen Gründen vor der behördlich verfügten der Vorzug zu geben ist. Statt die Anlegung von Vorräten kraft seiner Machtbefugnisse zu befehlen, tritt der Bund deshalb öffentlichen und privaten Unternehmungen auf dem Boden der Gleichordnung gegenüber und schließt mit ihnen Pflichtlagerverträge ab. Die Verletzung dieser Verträge bedroht er weder mit Strafe noch mit Buße im Sinne des Verwaltungszwanges, sondern wählt statt dessen das dem Privatrecht entlehene Sicherungsmittel der Konventionalstrafe. Dieser ganzen Konzeption würde es weit eher entsprechen, Streitigkeiten über Konventionalstrafen von einer außerhalb der Bundesverwaltung stehenden Instanz, beispielsweise von einem Kriegswirtschaftsgericht beurteilen zu lassen, statt sie auf dem Verwaltungswege zu entscheiden.

## C. DIE AUFLÖSUNG DES PFLICHTLAGERVERTRAGES

Der Abschluß von Pflichtlagerverträgen stellt eine der Maßnahmen dar, die der Bundesrat in unsicheren Zeiten zu treffen befugt ist, um für den Fall der wirtschaftlichen Absperrung oder des Krieges die Versorgung von Volk

<sup>413</sup>) Vgl. J. Lautner, System, 182.

<sup>414</sup>) Vgl. Ruck, Verwaltungsrecht, 148.

und Heer mit unentbehrlichen Gütern sicherzustellen (vgl. Art. 1/II und III in Verbindung mit Art. 3/I, lit. b des Sicherstellungsgesetzes). Dem Zweck der Pflichtlagerverträge entsprechend gibt es zwei Gründe für ihre generelle Beendigung: die Pflichtvorräte sind freizugeben, wenn die Zeiten wieder «sicher» geworden sind oder wenn umgekehrt der Bedarf der Bevölkerung an lebenswichtigen Gütern nicht mehr aus einer eventuellen Inlandproduktion, den laufenden Importen und den ordentlichen Handelsvorräten gedeckt werden kann.

Nach dem Gesagten müßten die Pflichtlagerverträge eigentlich auf unbestimmte Zeit eingegangen werden. Das geschieht indessen nur ganz selten. Unbefristet waren bzw. sind lediglich die Verträge über Vorratshaltung an Koks und Braunkohlenbriketts zu Hausbrandzwecken, welche der Beauftragte für Kriegswirtschaft im Sommer 1939 abschloß, sowie die heutigen Verträge über Mahlhaf, Mahlgerste und Eßmais, über Futtermittel, über Antibiotika und über flüssige Treib- und Brennstoffe.

Abgesehen von diesen Einzelfällen lassen sich mit Bezug auf die Dauer zwei Hauptgruppen von Verträgen unterscheiden: Die vor und während des Krieges zustandegekommenen Verträge über Lebens- und Futtermittel (ausgenommen die Verträge über Kartoffeln), Textilrohstoffe (ohne die Verträge über Rohbaumwolle nach Typus III und für Baumwollhändler- bzw. Baumwollvertreter-Firmen) und über Benzin/Benzol sowie weitaus die meisten der heute geltenden Pflichtlagerverträge wurden auf bestimmte Zeit<sup>415</sup> abgeschlossen, mit dem Zusatz, daß sich ihre Gültigkeit jeweils um ein Jahr verlängern sollte, falls sie nicht unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von früher in der Regel vier, heute drei Monaten gekündigt würden<sup>416</sup>. Im Gegensatz zu dieser Gruppe stehen die Verträge über Kartoffeln sowie die früheren Verträge über Rohbaumwolle nach Typus III und über die oben nicht genannten industriellen Roh- und Hilfsstoffe. Sie sollten «bis zur vollständigen Liquidation des Pflichtvorrates, höchstens aber ein Jahr<sup>417</sup> vom Datum des Vertragschlusses an» in Kraft bleiben<sup>418</sup>.

Nach den vorstehenden Ausführungen lassen sich ordentlicherweise drei Gründe für die Beendigung des Pflichtlagervertrages aufführen: der Zeitablauf, die Kündigung und die generelle Aufhebung der Lagerhaltungspflicht. Dazu kommt als außerordentlicher Beendigungsgrund die Möglichkeit der vorzeitigen Entlassung aus der Lagerpflicht bzw. der sofortigen Auflösung des Vertrages beim Vorliegen wichtiger Gründe.

## 1. Der Zeitablauf

Obwohl, wie oben dargelegt, die meisten Pflichtlagerverträge befristet sind, spielt der Zeitablauf für ihre Beendigung nur eine sekundäre Rolle. Soweit die betreffenden Verträge eine Minimalbefristung enthalten und vorsehen, daß

<sup>415</sup>) Die alten Verträge über Benzin/Benzol nannten als Endtermin den 31. 12. 1939, die Verträge über Lebens- und Futtermittel den 31. 12. 1940 und diejenigen über Textilrohstoffe den 30. 6. 1942. Heute wird die Gültigkeitsdauer primär meistens auf Ende des dem Abschluß des Vertrages folgenden Kalender- bzw. Pflichtlagerjahres befristet.

<sup>416</sup>) Einen Sonderfall, der aber ebenfalls hierher gerechnet werden kann, bilden die Verträge über die Vorratshaltung an Fleisch. Fleisch wird meistens im Herbst auf Vorrat gelegt und im nächsten Sommer wieder ausgelagert. Die Verträge laufen deshalb jeweils bis zum 30. Juni und verlängern sich um ein Semester, sofern sie nicht 3 Monate vorher gekündigt werden.

<sup>417</sup>) Die Verträge über Gaskohle 2 Jahre, die 1946 abgeschlossenen Verträge über Brennholz bis Ende 1948.

<sup>418</sup>) In keine der beiden Gruppen lassen sich die früheren Verträge über Rohbaumwolle für Baumwollhändler- bzw. Baumwollvertreter-Firmen einreihen. Sie waren bis zum 30. Juni 1942 befristet, konnten aber schon vorher auf 6 Monate gekündigt werden, «sofern der Lagervorrat der einzelnen Firma unter 10 % des ursprünglich importierten Händlerlagers gesunken» war.

sich ihre Wirksamkeit ohne weiteres verlängert, sofern sie nicht unter Beobachtung einer bestimmten Frist vor ihrem Ablauf gekündigt werden, bewirkt nicht der Zeitablauf, sondern die Kündigung die Auflösung des Vertrages. Nennen die Verträge dagegen eine Maximaldauer für ihre Gültigkeit, so ist damit zu rechnen, daß die Pflichtvorräte schon vor diesem Termin freigegeben werden. Als Beispiel mögen die Verträge über die Vorratshaltung an Kartoffeln dienen, welche jeweils im Herbst abgeschlossen werden und auf höchstens ein Jahr befristet sind. Die Liquidation der Kartoffelvorräte erfolgt im Frühjahr, vor dem Eintreffen der ausländischen Kartoffeln neuer Ernte. Bei einem Unterbruch der Zufuhren würden sie allerdings erst auf den Beginn der inländischen Ernte, d. h. auf den Frühsommer hin freigegeben, aber selbst dann dürfte die Lagerung kein volles Jahr dauern.

Die Fälle, in denen ein Pflichtlagervertrag infolge Zeitablaufs dahinfällt, sind somit äußerst selten. Ferner ist zu beachten, daß die Firma damit in der Regel noch nicht berechtigt ist, über die Vorräte zu verfügen. Vorgängig hat sie, falls sie von der Belehnungsmöglichkeit Gebrauch machte, den dafür in Anspruch genommenen Bankkredit zurückzuzahlen (vgl. o. bei Anm. 327), und mit dem Garantiefonds abzurechnen (vgl. o. S. 85), sofern für die betreffende Ware ein solcher besteht.

## 2. Die Kündigung

Die Kündigung stellt den häufigsten Grund für die Beendigung des Pflichtlagerverhältnisses dar. Soweit die Pflichtlagerverträge in ihrer Dauer nicht absolut befristet sind, räumen sie mit Ausnahme derjenigen über flüssige Treib- und Brennstoffe beiden Parteien ein Kündigungsrecht ein<sup>419</sup>. Die Kündigungsfrist beträgt heute durchwegs drei Monate. Die Verträge aus der Vorkriegs- und Kriegszeit setzten sie in der Regel auf vier Monate fest; daneben gab es aber auch Fristen von drei und sechs Monaten. Eine dreimonatige Kündigungsfrist kannten die Verträge über Schmieröle, Dieselöl, Heizöl, Gasöl, Petroleum, Leichtbenzin, Benzindestillate und Benzolkohlenwasserstoffe. Unter Beobachtung einer halbjährigen Frist konnte der Vertrag über Koks und Braunkohlenbriketts zu Hausbrandzwecken gekündigt werden<sup>420</sup>. Eine bestimmte Form war für die Kündigung früher nicht vorgeschrieben. Heute verlangt die Mehrzahl der Verträge ausdrücklich Schriftlichkeit<sup>421</sup>. In der Praxis wurde diese Form schon um des Beweises willen von jeher angewendet.

Die zuständige Dienststelle des EVD — heute der Delegierte — bestätigt der Firma den Empfang der Kündigung und macht sie gegebenenfalls gleichzeitig darauf aufmerksam, daß sie erst nach Rückerstattung des Pflichtlagerkredites (vgl. o. bei Anm. 327) und nach Abrechnung mit dem Garantiefonds (vgl. o. S. 85) über die Ware verfügen darf. Eine Kopie dieses Schreibens geht an die finanzierende Bank sowie an die den Garantiefonds verwaltende

<sup>419</sup>) Die Verträge über flüssige Treib- und Brennstoffe sind unkündbar und zwar wurde diese Lösung auf Wunsch der beteiligten Importeure gewählt, welche die Gewißheit haben wollten, daß der Bund nicht eines Tages die bestehenden Verträge einseitig aufhebe und sie (d. h. die Importeure) indirekt zum Abschluß anderer, für sie weniger günstiger Verträge nötige. Dagegen wird eine Firma ohne weiteres aus der Lagerpflicht entlassen, wenn sie aus der «Carbura», Schweiz, Zentralstelle für die Einfuhr flüssiger Treib- und Brennstoffe, ausscheidet, der sie laut BRB Nr. 62 vom 27. 12. 1949 über die Beschränkung der Einfuhr (AS. 1949, 1817) als Mitglied angehören muß, um die genannten Waren importieren zu können.

<sup>420</sup>) Dieser Vertrag weist noch eine weitere Besonderheit auf: während sonst für beide Parteien dieselben Kündigungsfristen und -Termine galten bzw. gelten, durfte das EVD die Verträge über Koks und Braunkohlenbriketts erstmals auf 31. 3. 1942, die Firma dagegen erst auf 31. 3. 1943 kündigen.

<sup>421</sup>) Keine diesbezügliche Bestimmung enthalten nach wie vor die Verträge über Lebens- und Futtermittel, Dünger, Sämereien, Antibiotika.

Organisation, damit sie den Pflichtlagerwechsel bei Verfall zur Zahlung präsentieren bzw. mit der Firma über die zugunsten oder zulasten des Garantiefonds zu begleichende Preisdifferenz (vgl. o. S. 85) abrechnen kann. Die endgültige Freigabe der Vorräte erfolgt erst nach Eingang der erwähnten Zahlungen. Bis zu diesem Zeitpunkt ist die Firma gehalten, ihre vertraglichen Pflichten mit Bezug auf die Aufbewahrung, Behandlung, Versicherung usw. der Ware weiterhin zu erfüllen. Ein Verstoß dagegen bedeutet eine Vertragsverletzung und zieht die entsprechenden Sanktionen (vgl. o. B. 3/c) nach sich. Erst mit der endgültigen Freigabe der Ware erlischt der Pflichtlagervertrag vollständig. Seine Wirksamkeit dauert somit unter Umständen über den Termin hinaus, auf den er gekündigt wurde.

### 3. Die generelle Aufhebung der Lagerhaltungspflicht

Zu Beginn dieses Kapitels wurde dargelegt, daß die Pflichtlager freizugeben sind, wenn sie zur Deckung des Bedarfes der Bevölkerung eingesetzt werden müssen oder wenn umgekehrt die Zeiten wieder als «sicher» bezeichnet werden können. Im ersten Falle verlangen die Interessen der wirtschaftlichen Landesverteidigung, daß die Freigaben auf das Unerläßliche beschränkt werden. Während des Krieges erfolgten sie deshalb zwar nach einheitlichen Gesichtspunkten, aber nicht generell, sondern durch individuelle Bewilligung auf Gesuch der Firma hin. Es bestanden hierfür besondere Formulare, mit denen die EZK im Einvernehmen mit dem zuständigen Kriegswirtschaftsamt die Firma ermächtigte, ihren Pflichtvorräten eine bestimmte Warenmenge zu entnehmen und ihr gleichzeitig eine Frist für die Rückzahlung des darauf entfallenden Teils des Pflichtlagerkredites setzte. Wurde diese Frist nicht eingehalten, so verlor die Entnahme-Bewilligung ihre Gültigkeit. Gelegentlich enthielten die Freigabe-Formulare noch andere Bedingungen, so namentlich in bezug auf die Verwendung der freiwerdenden Ware. Handelte es sich um eine bloß vorübergehende Freigabe, so nannten die Formulare den Termin, bis zu dem das Pflichtlager wieder geäuftet werden mußte. Mit der endgültigen Freigabe der letzten Pflichtlagerpartie erlosch der Pflichtlagervertrag als solcher.

Anders verhält es sich, wenn die Pflichtvorräte eines Tages liquidiert werden, weil die internationale Lage sich entspannt hat. Dann besteht behördlicherseits kein Grund, Freigaben bloß auf Gesuch hin zu gewähren. Die Bundesstellen sind im Gegenteil gehalten, von sich aus für den Abbau der Pflichtlager zu sorgen, weil mit der tatsächlichen Notwendigkeit auch die rechtlichen Voraussetzungen für ihre Beibehaltung dahinfallen. Trotzdem ist auch für diesen Fall keine sofortige generelle Freigabe vorgesehen, weil eine solche in Anbetracht des Ausmaßes der Vorräte schwerwiegende Auswirkungen auf den Import zur Folge hätte und damit die handelspolitischen Beziehungen der Schweiz zum Ausland beeinträchtigen würde, während gleichzeitig in verschiedenen Sektoren ein Preiszusammenbruch befürchtet werden müßte. Die Auflösung der Pflichtlager kann deshalb im allgemeinen auch in diesem Falle nur sukzessive vor sich gehen. Sich dabei, wie beim Abbau der Vorräte in Mangelzeiten, individueller Bewilligungen zu bedienen bzw. jeden Pflichtlagervertrag einzeln zu kündigen, wäre, soweit es sich um Waren handelt, welche von einer großen Anzahl von Firmen auf Pflichtlager gehalten werden, unzweckmäßig. Die etappenweise Freigabe solcher Vorräte und schließlich die gänzliche Aufhebung der Lagerpflicht soll deshalb generell erfolgen. Zum Teil bestehen schon diesbezügliche Richtlinien. So gab der Präsident der TSL an der Plenarsitzung der Fachkommissionen für Zucker, Reis, Speisefette und Speiseöle vom 27. 2. 1950 und den anschließenden Gruppenversammlungen der Pflichtlagerhalter der genannten Waren vom 14. 3. 1950 eine Reihe von Grundsätzen für die Liquidation der Pflichtvorräte bekannt (vgl. Protokolle der erwähnten Sitzungen, Traktandum 2), von denen die folgenden hier interessieren:

- «1. Der Beginn sowie das voraussichtliche Vorgehen bei der Freigabe der Pflichtlager sind den Lagerpflichtigen nach Möglichkeit drei bis vier Monate im voraus bekanntzugeben, damit sie ihre Einkaufsdispositionen danach richten können. Gleichzeitig sind alle vom Handel und der Industrie zusätzlich angelegten Pflichtlager sowie eventuell ein Teil der Pflichtlager der Produktionsbetriebe und des OKK freizugeben.
2. Mit Beginn der eigentlichen Liquidationsperiode gibt der Delegierte für wirtschaftliche Landesverteidigung in möglichst gleichmäßigen Zeitabständen einen Teil der ordentlichen Pflichtlager frei.» <sup>422</sup>

Aus den oben S. 125 dargelegten Gründen ist anzunehmen, daß auch die übrigen Pflichtlager nur schrittweise abgebaut werden. Zuständig zum Erlaß diesbezüglicher Vorschriften ist das EVD bzw. die von ihm damit beauftragte Stelle. In der Regel dürfte die Aufgabe dem Delegierten zufallen. Die Liquidation der Fleisch-Pflichtlager hat laut Vertrag nach den Weisungen der Abteilung für Landwirtschaft, diejenige der Kartoffelvorräte nach den Vorschriften der Eidgenössischen Alkoholverwaltung zu erfolgen. Die genannten Stellen werden alle erforderlichen Einzelheiten, insbesondere auch die Rückzahlung der Pflichtlagerkredite ordnen. Enthalten die Pflichtlagerverträge bereits Bestimmungen über die Liquidation der Vorräte, so ist ihnen natürlich Rechnung zu tragen. Gegenwärtig weist nur ein Vertrag eine solche Vorschrift auf: die Aufhebung der Pflichtlager an flüssigen Treib- und Brennstoffen ist laut Art. 11 den Lagerpflichtigen vom Bund ein Jahr zum voraus bekanntzugeben. Soweit die Erteilung von Einfuhrbewilligungen durch Bundesratsbeschluß vom Abschluß und der Erfüllung eines Pflichtlagervertrages abhängig gemacht wurde, muß die Aufhebung der Lagerpflicht als solcher auch wieder durch BRB geschehen. Andernfalls bedarf es dazu keines formellen Erlasses; mit der Freigabe der letzten Vorrats-Tranche werden die Pflichtlagerverträge gegenstandslos und fallen dahin. Eine Ausnahme machen nur die Verträge über die Vorratshaltung an Kalidünger. Sie bestimmen in Art. 11 ausdrücklich, daß die vertragliche Kündigungsfrist und der vertragliche Kündigungstermin auch dann Geltung beanspruchen, wenn die Lagerpflicht inzwischen dahinfallen, d. h. der BRB vom 10. 10. 1951 (AS. 1951, 924) aufgehoben werden sollte.

<sup>422)</sup> Zwei weitere Ziffern äußern sich zur vorgesehenen Abrechnung mit dem Garantiefonds:

«3. Maßgebend für die Abrechnung mit dem Garantiefonds ist der vom EVD festgesetzte Uebnahmepreis. Dieser ist für jede freizugebende Tranche neu zu bestimmen und zwar möglichst in jenem Zeitpunkt, in welchem Ware gleicher Qualität und Provenienz gekauft wurde oder gekauft werden müßte, die im Moment der Freigabe der betreffenden Pflichtlagertranche in der Schweiz eintrifft. Der Uebnahmepreis richtet sich nach dem durchschnittlichen Einstandspreis (gewogenes Mittel) dieser Ware, Parität franko verzollt Lagerort des Pflichtlagerhalters inkl. Garantiefondsbeitrag. Soweit die Mittel des Garantiefonds, unter Einrechnung der noch zu erwartenden Verpflichtungen, es gestatten, ist der Uebnahmepreis um ca. 1 % niedriger anzusetzen.

Die sich aus der Gegenüberstellung des Einstandspreises (Buchwertes) der Pflichtlager im Zeitpunkt der Freigabe und des Uebnahmepreises ergebende Plus- oder Minusdifferenz ist in den Garantiefonds einzubezahlen bzw. von diesem zu vergüten. Sofern die vorhandenen Mittel des Garantiefonds nicht ausreichen, um die zur Anpassung an die Weltmarktpreise notwendige Ueberbrückung zu schaffen, so können allfällige Ueberschüsse der andern Garantiefonds des Lebensmittelsektors herangezogen werden.

Durch die Abrechnung mit dem Garantiefonds im Sinne der vorstehenden Grundsätze ist der Anspruch des Lagerpflichtigen auf Schadenshaltung im Sinne der in den Pflichtlagerverträgen vom Bund inbezug auf die Liquidation der Lager gegebenen Zusicherung erfüllt.

4. Als Grundlage für die Abrechnung gilt inbezug auf Sorten und Provenienzen die von der TSL kontrollierte und als solche vom Delegierten anerkannte Ausgangszusammensetzung des Pflichtlagers.»

#### 4. Außerordentliche Gründe für die Auflösung des Pflichtlagervertrages

Zu den vorstehend behandelten ordentlichen treten noch eine Reihe außerordentlicher Gründe für die Beendigung des Pflichtlagerverhältnisses.

Einmal ist es denkbar, daß eine lagerpflichtige Firma während der Laufzeit des von ihr unterzeichneten Vertrages aufgelöst wird. In einem solchen Falle zögert der Delegierte nicht, sie auf Gesuch hin sofort oder doch auf einen nahen Termin aus der Lagerpflicht zu entlassen, wobei er ihr die Bedingungen bekanntgibt, unter denen sie über die freiwerdende Ware verfügen kann (Rückzahlung des Pflichtlagerkredites, Abrechnung mit dem Garantiefonds usw.). Dasselbe gilt, wenn die Firma zwar weiterbesteht, aber ihre Geschäftstätigkeit einschränkt und aufhört, die Pflichtlagerware zu importieren bzw. damit zu handeln oder sie zu verarbeiten. Die Pflichtvorräte müssen bei allen diesen Gelegenheiten nicht notwendigerweise liquidiert werden. Wird der aufgegebene Betrieb oder Betriebszweig von einem Rechtsnachfolger der Firma weitergeführt, so kann er das Pflichtlager mit dem Einverständnis des Delegierten ganz oder teilweise übernehmen und in den Vertrag eintreten.

Ferner findet das Pflichtlagerverhältnis ein Ende, wenn die lagerpflichtige Firma zahlungsunfähig wird und der Bund den von ihr beanspruchten Pflichtlagerkredit ablösen muß. Dann geht kraft gesetzlicher Vorschrift das Eigentum an den Vorräten auf ihn über, so daß er sie im Nachlaß oder Konkurs der Firma aussondern kann (vgl. o. n. Anm. 310). Dadurch wird der Pflichtlagervertrag gegenstandslos und hinfällig.

Früher nannten auch einzelne Verträge besondere Gründe für ihre Beendigung. So enthielten die vor Ausbruch des zweiten Weltkrieges zustandegeworbenen Verträge über die Vorratshaltung von Futterhafer und Futtergerste in Art. 11 folgende Abrede: «Falls infolge eines Krieges oder einer unmittelbaren Kriegsgefahr die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen der Firma nicht mehr zugemutet werden kann, ist der Vertrag mit sofortiger Wirkung beidseitig kündbar. Die Firma bleibt jedoch, sofern das EVD nicht ausdrücklich einer vorherigen Herabsetzung der Vorratsmengen zustimmt, zur Aufrechterhaltung des Pflichtlagers während eines Monats vom Dahinfallen des Vertrages an verpflichtet.» Der Vertrag über die Vorratshaltung an Benzin/Benzol bestimmte, daß bei einer Aufhebung der Kontingentierung der betreffenden Waren gleichzeitig auch der Vertrag dahinfalle, während sich die damaligen Verträge über Lebensmittel für den gleichen Fall mit der Zusicherung begnügten, daß der Bund die Firmen mindestens sechs Monate vorher von der Lagerpflicht entbinden werde.

Endlich könnte es vorkommen, daß eine Firma ihre vertraglichen Pflichten so schwer verletzt, daß dem Bund die Fortsetzung des Vertragsverhältnisses nicht zuzumuten wäre. Obschon dies nirgends ausdrücklich gesagt ist, muß der Bund in einem solchen Falle berechtigt sein, den Vertrag fristlos zu kündigen, wie dies beim Dienstvertrag beiden Parteien gestattet ist (OR Art. 352). Diese nur für die Zukunft wirkende einseitige vorzeitige Vertragsauflösung entspricht der Rechtsnatur des Pflichtlagervertrages als eines Dauerverhältnisses. Sie tritt an die Stelle eines Rücktrittes vom Vertrag, zu dem der Gläubiger nach OR Art. 107/II dem säumigen Schuldner gegenüber berechtigt ist; dieser würde nämlich auf den Zeitpunkt des Vertragsabschlusses zurückwirken und damit eine Auseinandersetzung über bereits vollzogene Leistungen bedingen<sup>423</sup>, was mit dem erwähnten Charakter des Vertrages unvereinbar wäre. Die fristlose Kündigung hat wie jeder andere Beendigungsgrund zur Folge, daß die Firma gegebenenfalls den Pflichtlagerkredit zurückzahlen und mit dem Garantiefonds abrechnen muß, um frei über die Pflichtvorräte verfügen zu können.

\* \*

<sup>423</sup>) Vgl. v. Tuhr-Siegwart, Allgem. Teil des Schweiz Obligationenrecht, II. Halbband, 597; Oser-Schönenberger, Kommentar zum ZGB, Bd. V/2, 1334; Th. Guhl, aaO., 187; 307 f.

## ANHANG

### Typ VII

Dieser Vertrag ist dreifach auszufertigen und der Kontrollstelle (Art. 8 des Vertrages) zum Visum einzureichen

### Vertrag

Zwischen dem *Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement* (nachstehend EVD genannt), vertreten durch den Delegierten für wirtschaftliche Landesverteidigung (nachstehend Delegierter genannt) . . . . . einerseits und der Firma . . . . . in . . . . . (nachstehend Firma genannt) anderseits,

sind auf Grund von Art. 3, Abs. 1, lit. b und Abs. 4—5 des Bundesgesetzes vom 1 April 1938 über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern in der Fassung vom 29. September 1949 sowie Art. 6, Abs. 1, lit. b und Art. 8, Abs. 3 und 6 der gleichnamigen Vollziehungsverordnung des Bundesrates vom 30. Dezember 1938 (Verordnung I) und der Verordnung III des Bundesrates vom 3. März 1950 folgende Vereinbarungen getroffen worden:

#### ART. 1

Die Firma verpflichtet sich, innerhalb der Landesgrenzen sofort oder spätestens bis . . . . . für die Dauer dieses Vertrages ein *ihren Normalvorrat übersteigendes Pflichtlager* an Waren nachstehender Art anzulegen.

| <i>Zollposition</i> | <i>Artikel</i> | <i>Spezifikation</i> | <i>Tonnen</i> |
|---------------------|----------------|----------------------|---------------|
|---------------------|----------------|----------------------|---------------|

Hat die Firma für die Anlegung des Lagers eine Frist verlangt, wird sie dem Delegierten laufend über die Lageräufnung schriftlich Kenntnis geben.

#### ART. 2

Die Firma hat (bzw. wird) die in Art. 1 erwähnten Mengen an folgenden Orten eingelagert (einlagern):

| <i>Ort</i> | <i>Tonnen</i> |
|------------|---------------|
|------------|---------------|

Sie hat die erforderlichen Lagerräumlichkeiten selbst auf eigene Rechnung zur Verfügung zu stellen und allfällige Änderungen der Lagerorte dem Delegierten unaufgefordert bekanntzugeben.

#### ART. 3

Die in Art. 1 umschriebene Vorratshaltung geht auf Rechnung und Gefahr der Firma.

Die Firma ist für sachgemäße Lagerung, Besorgung, Auswechslung und Beaufsichtigung verantwortlich. Die Auswechslung hat derart zu erfolgen, daß stets der gesamte in Art. 1 umschriebene Vorrat an den erwähnten Einlagerungsorten mengenmäßig und in handelsüblicher Qualität vorhanden ist. Das Pflichtlager darf ohne ausdrückliche Zustimmung des Delegierten nicht herabgesetzt werden.

Ueber den Bestand der Vorräte, über Lagerorte, Eingang und Ausgang der Ware hat die Firma gewichts- und wertmäßig genau Buch zu führen und der Kontrollstelle über Bestand des Pflichtlagers und Lagerorte alle drei Monate Bericht zu erstatten.

#### ART. 4

Die Firma ist verpflichtet, die in Art. 1 genannten Produkte gegen alle in der Schweiz bei schweizerischen Gesellschaften und Körperschaften versicherbaren Schäden, welche durch Feuer, Wasser, Explosion, Blitzschlag, Einbruch/Diebstahl entstehen können, bei einer in der Schweiz konzessionierten Versicherungsgesellschaft zu versichern.

Die Firma hat ferner mit einem allfälligen mit der Lagerhaltung betrauten Dritten eine Vereinbarung zu treffen, in welcher dieser insbesondere die Haftpflicht für fahrlässige Verwaltung und für unsachgemäße Behandlung des Lagergutes übernimmt.

Soweit nicht bei staatlichen oder privaten Versicherungsinstituten Deckung genommen werden kann, oder sofern nicht aus irgend einem andern Rechtstitel für die Firma Ersatz erhältlich ist, haftet das EVD für die nachstehend abschließend aufgeführten Sachschäden als unmittelbare Folge von:

- a) kriegerischen Handlungen, verübt durch Beschießung, Bombardierung oder andere Kriegsmittel;
- b) Revolution, Aufruhr, Streiks;
- c) Elementar-Katastrophen-Ereignisse; als solche gelten Erdbeben und vulkanische Eruptionen, Ueberschwemmungen durch künstlich gestaute Wasser oder durch Wasser aus künstlichen Wasseranlagen, Felsstürze, Erd- und Schneerutsche, Steinschlag, Sturmwind, Hochwasser, Ueberschwemmungen und Hagel.

Eine Haftung gemäß Absatz 3, lit. a, tritt nur ein, solange die Schweiz nicht selbst in den Krieg verwickelt ist. Für Schäden, die nach Eintritt der Schweiz in den Krieg entstehen, wird nach den Grundsätzen Ersatz geleistet, die nach Beendigung des Krieges für die allgemeine Schadendeckung Geltung haben werden. Die Haftung des EVD erstreckt sich ausschließlich auf die in Art. 1 und 2 nach Mengen und Lagerort umschriebenen Waren. Falls die Firma Entschädigung beansprucht, hat sie den eingetretenen Schaden zu beweisen. Außerdem hat sie den Nachweis zu erbringen, daß der Schaden ohne ihr Verschulden eingetreten ist, daß eine Versicherung gegen das schadenstiftende Ereignis bei schweizerischen Gesellschaften und Körperschaften nicht oder nur teilweise möglich war und daß sie aus anderen Rechtstiteln keine Entschädigung erlangen kann. Als Grundlage für die Schadenberechnung dient der Einstandspreis der Ware loco Lagerort im Zeitpunkt des Eintritts des Schadenereignisses.

#### ART. 5

Das EVD verpflichtet sich, 90 % der gesamten unter Art. 1 aufgeführten Menge durch die Schweizerische Nationalbank oder andere Banken bevorschussen zu lassen.

Die Belehnung wird durch besondere Vereinbarung (Verpflichtungsformular) zwischen dem Delegierten und der Firma geordnet.

#### ART. 6

Soweit die Firma allfällige Verluste aus der Haltung der in Art. 1 umschriebenen Vorräte selbst tragen muß, ist sie berechtigt, für die eidgenössische Wehrsteuer Abschreibungen bis zum Vorkriegswert ohne besonderen Nachweis und in Fällen, wo sie nachweist, daß die Haltung des Lagers mit besonders großen

Risiken verbunden ist, unter den Vorkriegswert zu beanspruchen. Die so gebildeten stillen Reserven sind erst bei ihrer Auflösung nach den dannzumal geltenden Vorschriften zu versteuern.

#### ART. 7

Die gemäß diesem Vertrag angelegten Vorräte werden in eine allfällige Bewirtschaftung nur einbezogen, wenn lebenswichtige Interessen des Landes dies verlangen. Auf jeden Fall bleiben 50 % der in diesem Vertrag erwähnten Pflichtlagermengen der Firma zur Verwertung *im eigenen Betrieb* überlassen. Bei Heizöl erhöht sich der garantierte Selbstbehalt auf 75 %, wenn das Pflichtlager 3 bis 4 Zwölftel des Jahresbedarfs beträgt und auf 100 %, sofern es 4 Zwölftel übersteigt.

Inbezug auf die *Abgabe* der aus diesem Vorrat hergestellten Güter bleiben allfällige Bewirtschaftungsvorschriften (Rationierung, Kontingentierung etc.) ausdrücklich vorbehalten.

#### ART. 8

Das EVD ist befugt, die Erfüllung der von der Firma übernommenen Lagerhaltungspflicht fortlaufend überwachen zu lassen. Es beauftragt damit bis auf weiteres:

Die beauftragte Stelle kann die Durchführung der Kontrolle mit Genehmigung des Delegierten einer Treuhandstelle übertragen. Die Firma geht für sich und für die allenfalls mit der Lagerhaltung beauftragten Dritten die Verpflichtung ein, den mit der Ueberwachung betrauten Organen, im Rahmen ihrer Aufgabe, Einsicht in ihren Betrieb, in ihr Lager, in ihre Buchhaltung samt Belegen zu gewähren, ihnen alle zweckdienlichen Auskünfte zu erteilen und bei der Kontrolle in jeder Weise behilflich zu sein. Insbesondere verpflichtet sie sich, den Kontrollorganen jederzeit den freien Zutritt zu den Lager-, Fabrikations-, Bureau- und andern Räumlichkeiten zu gestatten.

#### ART. 9

Im Falle einer einmaligen, nicht schwerwiegenden Verletzung der in diesem Vertrag umschriebenen Verpflichtungen wird die Firma vom Delegierten durch eingeschriebenen Brief verwarnt, unter Ansetzung einer angemessenen Frist zur Herstellung des vertragsmäßigen Zustandes.

Kommt die Firma dieser Mahnung innert der angesetzten Frist nicht nach, oder handelt es sich um eine schwerwiegende oder um eine wiederholte leichtere Verletzung, so hat die Firma dem Bund eine Konventionalstrafe zu bezahlen bis zur Höhe der von der Bank auf Grund dieses Vertrages ausbezahlten oder auszahlbaren Belehnungssumme der fehlenden oder nicht in handelsüblicher Qualität vorhandenen Warenmenge, mindestens aber Fr. 1000.—. Die Konventionalstrafe wird vom Delegierten ausgesprochen. Ihre Bezahlung entbindet die Firma nicht von den mit dem vorliegenden Vertrag eingegangenen Verpflichtungen.

#### ART. 10

Dieser Vertrag tritt mit der Unterzeichnung in Kraft und gilt bis 31. Dezember 195.. Sofern er nicht unter Einhaltung einer Frist von drei Monaten schriftlich gekündigt wird, verlängert er sich jeweils um ein Jahr.

#### ART. 11

Ueber alle Streitigkeiten aus diesem Vertrag entscheiden die in Art. 11 des Bundesgesetzes vom 1. April 1938 über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern vorgesehenen Instanzen.

Für Streitigkeiten über die Festsetzung von Konventionalstrafen gelten die Art. 166 und 124 ff des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943.

#### ART. 12

Dieser Vertrag ist von der kantonalen Stempelabgabe befreit.

..... , den .....

*Firma*

Bern, den ..... , den .....

EIDGENÖSSISCHES  
VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Visum  
Kontrollstelle

Der Delegierte für  
wirtschaftliche Landesverteidigung

## Vertrag

### über die Vorratshaltung an Speiseölen, Speisefetten sowie Rohstoffen und Halbfabrikaten zu deren Herstellung

(Speiseöl Zollpositionen 72/75, Speisefette Zollpositionen 96, 97a, 97b,  
Halbfabrikate Zollpositionen 73, 73a, 96, Rohstoffe [Oelsaaten, Kopra] Zollposition ex 204)

Zwischen dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (nachstehend EVD genannt), vertreten durch den Delegierten für wirtschaftliche Landesverteidigung (nachstehend Delegierter genannt), einerseits und der Firma . . . . . in . . . . . (nachstehend Firma genannt) anderseits sind auf Grund von Art. 3, Abs. 1, lit. b, und Abs. 5, des Bundesgesetzes vom 1. April 1938 über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern in der Fassung vom 29. September 1949 sowie Art. 6, Abs. 1, lit. b, und Art. 8, Abs. 3 und 6, der gleichnamigen Vollziehungsverordnung des Bundesrates vom 30. Dezember 1938 (Verordnung I) und der Verordnung III des Bundesgesetzes vom 3. März 1950 folgende Vereinbarungen getroffen worden:

#### Art. 1

Die Firma verpflichtet sich, innerhalb der Landesgrenze ständig und besonders gekennzeichnet

|              |                                           |
|--------------|-------------------------------------------|
| .....        | Tonnen ordentliches Pflichtlager Fett/Oel |
| .....        | Tonnen zusätzliches Pflichtlager Fett/Oel |
| <u>.....</u> | <u>Tonnen Total Fett/Oel</u>              |

auf Lager zu halten.

#### Art. 2

Die Firma wird die in Art. 1 erwähnte Vorratsmenge an folgenden Orten lagern:

|       |                 |
|-------|-----------------|
| ..... | Tonnen in ..... |
| ..... | Tonnen in ..... |
| ..... | Tonnen in ..... |

(Sofern eine größere Anzahl Lagerorte in Betracht kommt, sind sie auf separatem Blatt aufzuführen, das einen integrierenden Bestandteil dieses Vertrages bildet.)

Die Firma verpflichtet sich, allfällige Aenderungen der Lagerorte dem Delegierten bzw. der von ihm beauftragten Stelle unaufgefordert bekannt zu geben.

#### Art. 3

Die Firma verpflichtet sich, die in Art. 1 erwähnten Vorräte bis spätestens . . . . . anzulegen.

#### Art. 4

Die in Art. 1 und 2 umschriebene Vorratshaltung geht auf Rechnung und Gefahr der Firma. Das Pflichtlager darf ohne ausdrückliche Zustimmung des Delegierten oder der von ihm bezeichneten Stelle nicht herabgesetzt werden. Die Firma ist für sachgemäße Lagerung, Behandlung, Auswechslung und Beaufsichtigung der Vorräte verantwortlich. Die Auswechslung hat derart zu erfolgen, daß stets der gesamte in Art. 1 und 2 vorgeschriebene Vorrat an den erwähnten Einlagerungsorten in handelsüblicher Qualität vorhanden ist. Ueber den Bestand der Vorräte, über Lagerort, Eingang und Ausgang der Ware hat die Firma gemäß Weisung des Delegierten bzw. der von ihm be-

zeichneten Stelle Buch zu führen und periodisch auf vorgeschriebenem Formular Meldung zu erstatten. Die Firma verpflichtet sich, diese Meldungen sowie alle Angaben, welche zur Festsetzung der Pflichtlagermengen erforderlich sind, wahrheitsgetreu zu erstatten.

#### *Art. 5*

Das EVD wahrt sich das Recht, die Erfüllung der von der Firma übernommenen Lager- und Buchführungspflicht durch den Delegierten oder durch eine andere von ihm bezeichnete Stelle überwachen zu lassen.

Die Firma verpflichtet sich, für sich und für die von ihr allenfalls mit der Lagerhaltung beauftragten Dritten, den mit der Ueberwachung betrauten Organen, welche sich als solche ausweisen, im Rahmen ihrer Aufgabe Einsicht in die Pflichtlager und die Lagerbuchhaltung samt Belegen zu gewähren und ihnen alle zweckdienlichen Auskünfte zu erteilen. Insbesondere verpflichtet sie sich, den Kontrollorganen den freien Zutritt zu den Lager-, Büro- und anderen Räumlichkeiten zu gewähren, soweit dies für die Erreichung des Kontrollzweckes nötig ist.

#### *Art. 6*

Das EVD verpflichtet sich, die gesamten unter Art. 1 und 2 aufgeführten Mengen Fettstoffe zu 90 % des von der eidgenössischen Preiskontrollstelle festzusetzenden Pflichtlagerbasispreises durch die Schweizerische Nationalbank oder andere Banken bevorschussen zu lassen.

Die Beilehnung wird durch besondere Vereinbarung zwischen dem Delegierten und der Firma geordnet.

#### *Art. 7*

Sollte sich eine neue Bewirtschaftung als notwendig erweisen, so bleibt das Pflichtlager der Firma im Rahmen der damaligen behördlichen Vorschriften zur betriebseigenen Verwendung zur Verfügung, sofern nicht lebenswichtige Interessen des Landes eine andere Regelung erforderlich machen.

Im Falle einer anderweitigen Verwendung zur Sicherstellung der Landesversorgung können die Bewirtschaftungsstellen aber höchstens 50 % des Pflichtlagervorrates heranziehen. Die übrigen 50 % und allfällig zusätzlich angelegte Pflichtlager stehen der Firma im Rahmen der Bewirtschaftungsvorschriften (Rationierung, Kontingentierung usw.) zur betriebseigenen Verwendung zur Verfügung.

Industrielle Betriebe erhalten aus den ihnen gemäß Abs. 2 zu belassenden Vorräten zusätzliche Zuteilungen, deren Höhe sich nach dem Ausmaß der von der Firma angelegten Pflichtlager richtet. Die Verwendung der zusätzlichen Zuteilungen darf ebenfalls nur im Rahmen der Bewirtschaftungsvorschriften erfolgen.

#### *Art. 8*

Die Firma ist verpflichtet, die in Art. 1 und 2 genannten Produkte gegen alle in der Schweiz bei schweizerischen Gesellschaften oder Körperschaften versicherbaren Schäden, welche durch Feuer, Wasser, Explosion, Blitzschlag, Einbruchdiebstahl entstehen können, zu versichern.

Die Firma hat ferner mit einem allfälligen mit der Lagerhaltung beauftragten Dritten eine Vereinbarung über die Versicherung zu treffen und mit ihm die Haftpflicht für fahrlässige Verwaltung und für unsachgemäße Behandlung des Lagergutes zu ordnen.

Soweit nicht bei staatlichen oder privaten Versicherungsinstituten Deckung genommen werden kann, oder sofern nicht aus irgendeinem andern Rechtstitel für die Firma Ersatz erhältlich ist, haftet das EVD für die Sachschäden, die an den in Art. 1 und 2 genannten Pflichtvorräten entstanden sind als unmittelbare Folge von:

- a) kriegerische Handlungen, verübt durch Beschießung, Bombardierung oder andere Kriegsmittel;
- b) Revolution, Aufruhr, Streiks;
- c) Elementar-Katastrophen-Ereignisse; als solche gelten Erdbeben und vulkanische Eruptionen, Ueberschwemmungen durch künstlich gestaute Wasser oder durch Wasser aus künstlichen Wasseranlagen, Felsstürze, Erd- und Schneerutsche, Steinschlag, Sturmwind, Hochwasser, Ueberschwemmungen und Hagel.

Eine Haftung gemäß lit. a tritt nur ein, solange die Schweiz nicht selbst in den Krieg verwickelt ist. Für Schäden, die nach Eintritt der Schweiz in den Krieg entstehen, wird nach den Grundsätzen Ersatz geleistet, die nach Beendigung des Krieges für die allgemeine Schadendeckung Geltung haben werden.

Die Haftung des EVD erstreckt sich ausschließlich auf die in Art. 1 und 2 nach Mengen und Lagerort umschriebenen Waren.

Falls die Firma Entschädigung beansprucht, hat sie den eingetretenen Schaden zu beweisen. Außerdem hat sie den Nachweis zu erbringen, daß der Schaden ohne ihr Verschulden eingetreten ist, daß das schadenstiftende Ereignis bei schweizerischen Gesellschaften oder Körperschaften nicht oder nur teilweise versicherbar ist und daß sie aus anderen Rechtstiteln keine Entschädigung erlangen kann. Als Grundlage für die Schadenberechnung dient der Gestehungspreis der Ware loco Lagerort im Zeitpunkt des Eintrittes des Schadenereignisses.

#### Art. 9

Die Firma verpflichtet sich, bei der Auswechslung der bundeseigenen Pflichtlager behilflich zu sein und diese Vorräte anteilmäßig zu übernehmen. Ueber die Festsetzung des Zeitpunktes der Auswechslung und die Höhe der von den einzelnen Firmen zu übernehmenden Anteile entscheidet der Delegierte im Einvernehmen mit der Treuhandstelle der Schweizerischen Lebensmittelimporteure.

#### Art. 10

Im Falle einer einmaligen, nicht schwerwiegenden Verletzung der in diesem Vertrag umschriebenen Verpflichtungen wird die Firma vom Delegierten bzw. von der von ihm bezeichneten Stelle durch eingeschriebenen Brief verwarnet, gegebenenfalls unter Ansetzung einer angemessenen Frist zur Herstellung des vertragsmäßigen Zustandes.

Kommt die Firma dieser Aufforderung innert der angesetzten Frist nicht nach oder handelt es sich um eine schwerwiegende oder um eine wiederholte leichte Verletzung, so hat die Firma eine Konventionalstrafe zu bezahlen bis zur Höhe der von der finanzierenden Bank auf Grund dieses Vertrages ausbezahlten bzw. auszahlbaren Beleihungssumme der fehlenden oder nicht in handelsüblicher Qualität vorhandenen Warenmenge, mindestens aber im Betrag von Fr. 1000.—. Die Konventionalstrafe wird vom Delegierten ausgesprochen. Ihre Bezahlung entbindet die Firma nicht von den mit dem vorliegenden Vertrag eingegangenen Verpflichtungen.

Im Falle von Art. 10, Abs. 2, sowie bei Vertragsverletzungen anderer Art (ausgenommen die Fälle von Art. 10, Abs. 1) behält sich das EVD das Recht vor, der Einfuhrbewilligungsstelle zu beantragen, der Firma die Einfuhren von Speiseölen, Speisefetten sowie Rohstoffen und Halbfabrikaten zu deren Herstellung zu sperren.

#### Art. 11

Zum Schutze der Lagerpflichtigen gegen finanzielle Verluste aus der Liquidation der Pflichtlager und zur Deckung der Lagerkosten ermächtigt die Firma die Treuhandstelle der Schweizerischen Lebensmittelimporteure, auf sämtlichen künftigen Importen Beiträge zu erheben und damit einen Garantiefonds

zu speisen. Aus diesem Fonds erhält die Firma eine Entschädigung als Kostenbeitrag an die mit der Lagerhaltung verbundenen Aufwendungen. Im übrigen ist der Fonds zur Amortisation der Pflichtlager, d. h. im ausschließlichen Interesse des Konsumenten zu verwenden. Die Firma verpflichtet sich, der Treuhandstelle der Schweizerischen Lebensmittelimporteure beizutreten und die auf sie entfallenden Beiträge auf den Importen zu entrichten. Die Beiträge in den Garantiefonds und die hieraus an die Pflichtlagerhalter zu leistenden Vergütungen sind im Einvernehmen mit dem EVD festzusetzen. Hebt der Bund die Pflichtlager auf, bevor sie den Weltmarktpreisen angepaßt sind, so trifft er weitere Maßnahmen zur finanziellen Schadloshaltung der Lagerpflichtigen.

#### *Art. 12*

Dieser Vertrag tritt mit der Unterzeichnung in Kraft. Er kann mit einer Kündigungsfrist von 3 Monaten jeweils am Ende des Pflichtlagerjahres (1. Mai bis 30. April) gekündigt werden.

#### *Art. 13*

Ueber alle vermögensrechtlichen Streitigkeiten aus diesem Vertrage entscheiden die in Art. 11 des Bundesgesetzes vom 1. April 1938 über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern vorgesehenen Instanzen.

#### *Art. 14*

Dieser Vertrag ist von der kantonalen Stempelabgabe befreit.

Bern, den . . . .

. . . ., den . . . .

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Firma:

Der Delegierte für wirtschaftliche Landesverteidigung:

## LITERATURVERZEICHNIS

### *I. Amtliche Quellen*

- Sammlung der Eidgenössischen Gesetze (Amtliche Sammlung)  
Bereinigte Sammlung der Eidgenössischen Gesetze und Verordnungen 1848—1947  
Schweizerisches Bundesblatt  
Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung  
Geschäftsberichte des Bundesrates  
Berichte des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund des Bundesbeschlusses vom 3. 8. 1914 getroffenen Maßnahmen (Neutralitätsberichte)  
Berichte des Bundesrates an die Bundesversammlung über die auf Grund der außerordentlichen Vollmachten ergriffenen Maßnahmen (Vollmachtenberichte)  
«Truppenführung», Allgemeine Vorschriften der Schweiz. Armee, 1951  
Verpflegungsdienst II, Reglement der Schweiz. Armee, 1944  
Anleitung für den Verpflegungsdienst der Armee III, Entwurf Sept. 1951  
Die Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft des EVD 1917—1919, Tätigkeitsbericht der Sektionen  
Die Schweizerische Kriegswirtschaft 1939/1948, Rechenschaftsbericht des EVD (zit. Schlußbericht der Kriegswirtschaft)  
Pressemittellungen des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes und des Delegierten für wirtschaftliche Landesverteidigung

### *II. Diverse Literatur*

- Apelt W.: Der verwaltungsrechtliche Vertrag, Leipzig 1920  
Bauernsekretariat, Schweizerisches: Gutachten über die Einführung eines schweizerischen Getreide- und Mehlmonopols, Mitteilungen des Schweiz. Bauernsekretariates Nr. 34, Bern 1908  
Becker H.: Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, Bd. VI, 1. Aufl.  
Bircher E., Oberst bzw. Oberstdiv.: Redaktionelle Bemerkungen zu verschiedenen Abhandlungen wehrwirtschaftlichen Charakters in der Allgemeinen Schweiz. Militärzeitung 1931—1936  
ders., Die militärpolitische Lage der Schweiz, Aarau 1936  
Brunner K., Major: Zur militärpolitischen Lage der Schweiz, Neue Schweizer Rundschau 1935  
Burckhardt W./v. Salis L. R.: Schweizerisches Bundesrecht  
Daeniker G., Major: Bereitschaft zur Landesverteidigung, Schweiz. Monatshefte, XVI. Jg. (1936/1937), Heft 2 und 3  
Duttwyler H. E.: Der Seekrieg und die Wirtschaftspolitik des neutralen Staates, Diss. Zürich 1945  
Eidg. Zentralstelle für Kriegswirtschaft, Werbedienst: Die wichtigsten Schädlinge der Lebensmittelvorräte und ihre Bekämpfung, 3. Auflage  
Etter Ph., Bundesrat: Geleitwort zur Sondernummer «Unsere Landesverteidigung in geistiger, militärischer und wirtschaftlicher Sicht», «Civitas», Monatsschrift des Schweizerischen Studentenvereins, 7. Jg. (1952), Nr. 7  
Feißt E.: Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben der schweiz. Agrarpolitik, SA. Landwirtschaftliches Jahrbuch 1945  
ders.: Wirtschaftliches Durchhalten vom agrarpolitischen Standpunkt aus gesehen, Kultur- und Staatswissenschaftliche Schriften der ETH, Heft 28, Zürich 1942

- ders.: Wie hat die Schweiz ihr Kriegsernährungsproblem gelöst? Heft 11 der Schriftenreihe des Aufklärungsdienstes der Eidg. Zentralstelle für Kriegswirtschaft, Bern 1946
- Fierz R. E., Oberst: Materielle Rüstungen, Referat, gehalten am 21. 2. 1938 in dem von den beiden Zürcher Hochschulen veranstalteten Vortragszyklus, Ref. NZZ 15. 2. 1938
- Fleiner F.: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl.  
ders.: Schweiz. Bundesstaatsrecht
- Fleisch A.: Ernährungsprobleme in Mangelzeiten, Die Schweiz. Kriegs-Ernährung 1939—1946, Basel 1947
- Fleischmann E.: Das Getreidemonopol in der Schweiz, Zürich 1921
- Frey O., Oberst: Die Lage der Schweiz im zweiten Weltkrieg, 1942
- Frick H., Oberstkorpskommandant: Die Schweiz als strategisches Problem, Vortrag, gehalten an der ETH im Februar 1952, publ. in «Die Schweiz im Notstand der Gegenwart», Kultur- und Staatswissenschaftliche Schriften der ETH, Heft 79, Zürich 1952
- Frymann E.: Schweizerische Wehr- und Kriegswirtschaft, Diss. Bern 1938
- Geering T.: Handel und Industrie der Schweiz unter dem Einfluß des Weltkrieges, Basel 1928
- Geering T./Hotz R.: Wirtschaftskunde der Schweiz, 10. Aufl., Zürich 1929
- Geyer E.: Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, Zollartikel und Wirtschaftsartikel, Wirtschaft und Recht 1950
- Gonard S., Oberstkorpskommandant: Les constantes de notre défense nationale, «Civitas», Monatsschrift des Schweiz. Studentenvereins, 7. Jg. (1952), Nr. 7
- Greder M./Jornot G.: Leitfaden für Schuldbetreibung und Konkurs, Zürich 1950
- Guhl Th.: Das schweizerische Obligationenrecht, 4. Aufl.
- Hauser W.: Die kriegswirtschaftliche Gesetzgebung des Bundes, Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins, Bd. 76 (1940), Heft 6
- Haussener W.: Die rechtlichen Grundlagen der Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, Wirtschaft und Recht, 1949
- Howald O.: Die Landwirtschaft in der schweizerischen Volkswirtschaft, Brugg 1939  
ders.: Agrarpolitik und Agrarwirtschaft in der Kriegszeit, Bern 1943  
ders.: Landwirtschaft, Handbuch der Schweiz. Volkswirtschaft, 1939, Bd. II
- Huber H.: Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des BB vom 14. 10. 1933, Wirtschaft und Recht, 1949  
ders.: Die Bundesverfassung und die Einfuhrbeschränkungen, Wirtschaft und Recht, 1950
- Iselin H., Oberstkorpskommandant: Unsere Landesverteidigung und ihre Anforderungen an unsere Volkswirtschaft, Vortrag, gehalten vor dem Basler Handels- und Industrieverein am 12. 4. 1949, herausgegeben von der Basler Handelskammer
- Jaeger C.: Die Uebernahme der Futtermittelpflichtlager im Spiegel des Rechts, Schweizer Handelsbörse vom 20. 12. 1940
- Jaquet N.: Die Bedeutung wirtschaftlicher Vorbereitungen für die Schweiz, teilweise publ. unter «Unsere Brotversorgung in Kriegzeiten», Allgemeine Schweiz. Militärzeitung, 75. Jg. (1929), Nr. 2
- Jöhr A.: Die Volkswirtschaft der Schweiz im Kriegsfall, 1912
- Käppeli J.: Die Aufgabe der Landwirtschaft während des Weltkrieges und der Nachkriegszeit, Aarau 1921  
ders.: Wirtschaftliche Probleme land- und hauswirtschaftlicher Landesverteidigung, Schweiz. Landw. Monatshefte, 1938  
ders.: Unsere Lebensmittelversorgung im Kriegsfall, Festgabe an Bundesrat Schultheß, Zürich 1938
- Käppeli J./Riesen M.: Die Lebensmittelversorgung der Schweiz unter dem Einfluß des Weltkrieges 1914—1922, Landwirtschaftliches Jahrbuch 1926
- Keller G.: Krieg und Wirtschaft, Bern 1940
- Keller P., Major: Kriegswirtschaft, Allgemeine Schweiz. Militärzeitung, 82. Jg. (1936) Nr. 11  
ders.: Die Notwendigkeit wirtschaftlicher Vorsorge für den Kriegsfall, Schweiz. Politische Rundschau 1937  
ders.: Wehrwirtschaft, Handbuch der schweiz. Volkswirtschaft, 1939, Bd. II

- Koechlin C.: Die Schweiz im heutigen Wirtschaftskrieg, Vortrag, gehalten vor dem Basler Handels- und Industrieverein am 25. 9. 1940, Verlag Helbling und Lichtenhahn, Basel
- Laesser W.: Getreideversorgung, Handbuch der Schweiz. Volkswirtschaft, 1939, Bd I
- Laur E.: Die Hebung des schweizerischen Getreidebaues durch ein Getreidemonopol, Aarau 1895  
ders.: Lager- und Trockeneinrichtungen für Getreide, Landwirtschaftliches Jahrbuch der Schweiz, 16. Jg. (1902)
- Lautner J.: System des Schweizerischen Kriegswirtschaftsrechts, 1942 ff., zit. «System»  
ders.: Die kriegswirtschaftliche Preiskontrolle in der Schweiz, 1950, zit. «Preis-kontrolle»  
ders.: Preisüberwachung und Reaktivierung der Preisreglementierung, SA. Wirtschaft und Recht, 1951
- Meyer A.: Das Getreidemonopol in der Schweiz, Zeitschrift für Sozialwissenschaft 1909, Heft 1
- Montmollin, de, L., Oberstkorpskdt.: Kann und soll die Schweiz Schritt halten? Vortrag, gehalten an der Usterfeier 1950, Ref. NZZ vom 20. 11. 1950  
ders.: La démocratie et sa défense: Le problème militaire, Vortrag, gehalten an der Tagung des Gotthardbundes vom 18./19. 2. 1950, publ. in «Die Freiheit ist nicht umsonst», Zürich 1951
- Muggli A.: Wehrhafte Demokratie: Das wirtschaftlich-soziale Problem, Vortrag, gehalten an der Tagung des Gotthardbundes vom 18./19. 2. 1950, publ. in «Die Freiheit ist nicht umsonst», Zürich 1951
- Nager F., Oberstkorpskdt.: Zur militärpolitischen Lage der Schweiz, «Civitas», Monatsschrift des Schweizerischen Studentenvereins, 7. Jg. (1952), Nr. 7
- Nawiasky H.: Allgemeine Rechtslehre
- Oser H.: Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, Bd. V/1
- Oser H./Schönenberger W.: Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, Bd. V/2
- Redli M.: Die Krankenanstalten im Rahmen der wirtschaftlichen Wehrbereitschaft, VESKA-Zeitschrift, 15. Jg. (1951), Nr. 6  
ders.: Die wirtschaftliche Landesverteidigung «Civitas», Monatsschrift des Schweizerischen Studentenvereins, 7. Jg. (1952), Nr. 7  
ders.: Wirtschaftliche Landesverteidigung — heute noch aktuell, Die Gemeinde-stube, 31. Jg. (1952), Nr. 11
- Renggli P.: Aufgaben und Organisation der schweizerischen Kriegswirtschaft, Schriften des Zentralverbandes schweiz. Arbeitgeber-Organisationen, Nr. 34 (1939)
- Rosin H.: Das Recht der öffentlichen Genossenschaft, Freiburg i. Breisgau 1886
- Rothe C.: Wirtschaftskrieg und Kriegswirtschaft, Leipzig 1936
- Rucht J.: Geschichte der Schweiz während des Weltkrieges 1914—1919, II. Bd., Kriegswirtschaft und Kulturelles, Bern 1930
- Ruck E.: Schweizerisches Staatsrecht, 2. Aufl.  
ders.: Schweizerisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl.
- Schaffner H.: Die Organisation der Schweizerischen Kriegswirtschaft, SA. Jahrbuch «Die Schweiz» 1942, herausgegeben von der Neuen Helvetischen Gesellschaft
- Schär A.: Die Fettwirtschaft der Schweiz im Kriege, Heft 10 der Schriftenreihe des Aufklärungsdienstes der Eidg. Zentralstelle für Kriegswirtschaft, Bern 1946
- Schmid E.: Die Ernährungswirtschaft der Schweiz als Problem der wirtschaftlichen Kriegsvorsorge, Diss. Bern 1942
- Schmidt D.: Werden wir den Krieg ohne Hunger überstehen? Bern 1941
- Schmidt P.H.: Weltwirtschaft und Kriegswirtschaft, Vortrag, gehalten in den staatsbürgerlichen Kursen St. Gallen am 1. 2. 1915, Zürich, Orell Füßli, 1915
- Schmuki H.: Die rechtliche Organisation der kriegswirtschaftlichen Syndikate, Diss. Zürich 1945
- Schoch W.: Begriff, Anwendung und Sicherung der Konventionalstrafe, Diss. Bern 1935
- Schorer E.: Principes d'économie de guerre, SA. aus Revue de la société des étudiants suisses 1937, Heft 1 und 2

- Schumacher E.: Die Schweiz kann sich verteidigen, in «Wehr und Waffen», Genf 1935
- Seib F. G.: Staatliche Vorratshaltung, in «Der Volkswirt», Frankfurt a. M., vom 8. 11. 1952
- Seidel R.: Der staatliche Getreidehandel oder wie kommt das Volk zu billigem Brot? Zürich 1879
- Seiler E.: Das Schweizervolk und seine Wirtschaft, herausgegeben von der Aktionsgemeinschaft Nationaler Wiederaufbau, Zürich 1944
- Sieben A.: Ueber die Pflichtlager, Schweizerische Juristenzeitung, 46. Jg. (1950), Heft 18
- Sieveling H.: Schweizerische Kriegswirtschaft, Veröffentlichungen der Deutschen Handelskammer in der Schweiz, Lausanne 1922
- Stampfli W., Bundesrat: Geleitwort zum Rechenschaftsbericht «Die Schweizerische Kriegswirtschaft 1939/1948», Bern 1950
- Steinmann A., Oberst i. Gst.: Kriegswirtschaftliche Vorbereitungen, Neue Schweizer Rundschau, 1935
- ders.: Landesverteidigung und nationale Wirtschaft in ihrer Wechselbeziehung, in «Wehr und Waffen», Genf 1935
- Streff S.: Wirtschaftliche Kriegsvorsorge, SA. aus Schweiz. Monatsschrift für Offiziere aller Waffen, Frauenfeld 1937
- ders.: Schweizerische Wehrwirtschaft, SA. aus Schweiz. Monatsschrift für Offiziere aller Waffen, Frauenfeld 1938
- ders.: Begriffliches zur wirtschaftlichen Landesverteidigung, Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 88. Jg. (1952), Nr. 1
- Tapernoux P. M.: Getreideordnung; ordentliche Getreidegesetzgebung, Schweiz. Juristische Kartothek, Skt. XXII Nr. 15
- ders.: Le régime du blé, Wirtschaft und Recht, 1950
- Vaudaux A.: Blockade und Gegenblockade, Handelspolitische Sicherung der schweizerischen Ein- und Ausfuhr im Zweiten Weltkrieg, Diss. Basel 1944
- ders.: Die ökonomischen Prinzipien in der kriegswirtschaftlichen Außenhandelspolitik der Schweiz, NZZ, 18. 2. 1945
- Wahlen F. T.: Der Anbau- und Ernährungsplan, in «Mehr anbauen oder hungern?» Genossenschaftliche Volksbibliothek, Heft Nr. 49, Basel 1942
- Wille U., Oberstdiv.: Vorwort zu den Ausführungen von Hptm. N. Jaquet in der Allgemeinen Schweiz. Militärzeitung, 75. Jg. (1929), Nr. 2
- Wirz J.: Die Getreideproduktion und Brotversorgung der Schweiz, Solothurn 1902
- Zipfel O.: Probleme wirtschaftlicher Vorsorge und Landesverteidigung, Verhandlungen der Delegiertenversammlung des Schweiz. Städteverbandes vom 2./3. 9. 1950
- ders.: Kriegswirtschaftliche Vorbereitungen, Vortrag, gehalten am 23. 1. 1950 in der Statistisch-volkswirtschaftlichen Gesellschaft Basel und am 25. 10. 1950 in der Zürcher Volkswirtschaftlichen Gesellschaft, Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 86. Jg. (1950)
- ders.: Kriegswirtschaftliche Vorbereitungen, Referat anlässlich der Generalversammlung der ASPA vom 21. 4. 1951
- ders.: Wirtschaftliche Landesverteidigung, Vortrag, gehalten an der 13. Rietbadtagung der Freisinnig-demokratischen Kantonalpartei St. Gallen, Ref. Goßbauer Zeitung Flawil vom 16. 10. 1951
- ders.: La Svizzera ed i problemi economici della difesa, SA, aus «Economia Internazionale», Bd. IV, Nr. 2, Genua 1951
- Zopfi O.: Kriegsbereitschaft und Kriegsgenügen, Schweiz. Monatshefte, XVI. Jg. (1936/1937), Heft 11

### *III. Berichte, Periodika, Zirkulare und Protokolle*

Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, Frauenfeld  
 Berichte des Vororts des Schweiz. Handels- und Industrievereins, Zürich  
 Civitas, Monatszeitschrift des Schweizerischen Studentenvereins, Immensee  
 Der Bund, Bern

Genossenschaftliches Jahrbuch, herausgegeben vom Verband Schweiz. Konsumvereine, Basel  
 Landwirtschaftliches Jahrbuch, Brugg  
 Mitteilungsblatt des Delegierten für Arbeitsbeschaffung, Bern  
 Neue Zürcher Zeitung, Zürich  
 Politisches Jahrbuch, Bern  
 Protokolle der Cibarìa, Schweiz. Zentralstelle der Lebensmittelimporteure, Bern  
 Protokolle der «Expertenkommission des KEA für die zukünftige Gestaltung der Zuckerwirtschaft», Bern  
 Protokolle der Treuhandstelle der Schweiz. Lebensmittelimporteure, Bern  
 Protokolle der Treuhandstelle der Schweiz. Zuckerimporteure, Bern  
 Publikationen der Schweizerischen Handelstechnischen Sammelstelle, Zürich  
 Schriftenreihe des Aufklärungsdienstes der Eidg. Zentralstelle für Kriegswirtschaft, Bern  
 Schweizer Handelsbörse, Zürich  
 Schweizerische Juristenzeitung, Zürich  
 Schweizerische Landwirtschaftliche Monatshefte, Bern  
 Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Basel  
 Schweizer Monatshefte, Bern  
 Statistische Erhebungen und Schätzungen auf dem Gebiete der Landwirtschaft, bearbeitet vom Schweizerischen Bauernsekretariat, Brugg  
 Wirtschaft und Recht, Zürich  
 Wochenberichte des Instituts für Konjunkturforschung an der Eidg. Technischen Hochschule  
 Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins  
 Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Basel  
 Zirkulare der Treuhandstelle der Schweizerischen Lebensmittelimporteure, Bern  
 Zirkulare der Treuhandstelle der Schweizerischen Zuckerimporteure, Bern  
 Zirkulare des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, Zürich

## LEBENS LAUF

Ich wurde am 13. Mai 1915 in Walenstadt geboren. Die Jugendzeit verbrachte ich zur Hauptsache in Erlenbach ZH, wo ich auch größtenteils die Primarschule durchlief. Nach bestandener Maturität im Sommer 1934 absolvierte ich zunächst ein kaufmännisches Praktikum, um mich im Winter 1935 an der Universität Zürich zu immatrikulieren. Ein weiteres Praktikum und häufige Militärdienstleistungen verursachten wiederholten Unterbruch des Studiums, das ich schließlich, nach Besuch verschiedener juristischer und volkswirtschaftlicher Vorlesungen an der Universität Bern und nachdem ich bereits im Sommer 1941 in die Praxis übergetreten war, im Januar 1947 an der Universität Zürich mit der Doktorprüfung abschloß.









